



สถาบันวิจัยสังคม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วารสารวิจัยสังคม

JOURNAL OF SOCIAL RESEARCH

ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๑ ๒๕๔๔



วารสารวิจัยสังคม

Journal of Social Research

วัตถุประสงค์:

เพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยของสถาบัน วิทยานิพนธ์ งานวิจัย หรือบทความ
ที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาด้านสังคมศาสตร์ และรายงานข่าวจากสถาบันฯ ทั้งนี้
เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้แก่คณาจารย์ นักวิชาการ นิสิตนักศึกษาหรือ
ผู้ที่มีความสนใจเกี่ยวกับการวิจัย

ที่ปรึกษา:

ศ.ดร.อมรา พงศาพิชญ์

ผศ.วันชัย มีชาติ

ผศ.ดร.สุวัฒนา ธาดานิติ

ผศ.ดร.ปาริชาติ สถาปิตานนท์ สโรบล

บรรณาธิการ:

สุดธิดา วงศ์สถาพรพัฒน์

กองบรรณาธิการ:

อาภา ศิริวงศ์ ณ อยุธยา สุรียา วีรวงศ์

นฤมล บรรจงจิตร อังกาบ กอศรีพร

รัตนา จารุบุญจ ศิริเชษฐ์ สังฆะมาน

สุรางค์รัตน์ จำเริญพรล วชิรา เพ็ญโรจน์

กองจัดการ:

สุดธิดา วงศ์สถาพรพัฒน์ ปาริชาติ ชิตนุกูล จินตนา วิฑู

กำหนดออก: ปีละ 2 ฉบับ

สถานที่ติดต่อ :

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อาคารวิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ ชั้น 5 ถนนพญาไท กรุงเทพฯ 10330

Chulalongkorn University Social Research Institute

Thanon Phayathai, Bangkok 10330 Thailand

Tel. 0-2218-7385 , 0-2218-7396, 0-2218-7401

Fax. 0-2215-5523, 0-2255-2353

E-mail: cusri@chula.ac.th <http://www.cusri.chula.ac.th>

พิมพ์ที่: ศรีเมืองการพิมพ์ กทม.

บทบรรณาธิการ

สำหรับวารสารวิจัยสังคมที่เห็นอยู่ในขณะนี้แปลกตาไปจากเดิมที่คุ้นเคย ได้มีการปรับเปลี่ยนขนาดรูปแบบให้กะทัดรัดขึ้น และกระชับด้วยสาระเนื้อหาประเด็นต่าง ๆ ทางด้านสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์กันไป ในครั้งนี้เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญอีกหนึ่งประเด็นในสังคมปัจจุบัน คือ ความยากจน คนจน โดยนำเสนอส่วนหนึ่งจากหลายบทความของการประชุมวิชาการ เรื่อง *กระบวนทัศน์ใหม่กับปัญหาความยากจน* จำนวน 4 เรื่อง และบทสุดท้ายเป็นบทสรุปจากอีกหนึ่งเวที ที่เป็นเสียงสะท้อนในเรื่องเดียวกัน

ขอขอบคุณผู้เขียน ตลอดจนผู้อ่านทุกท่านมาพร้อมกัน และหวังว่าคงจะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านบ้าง หากมีข้อผิดพลาดประการใดต้องขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย หายนี้ใคร่เชิญชวนผู้อ่านส่งบทความเข้ามาหรือแนะนำงานวิจัยที่น่าสนใจเพื่อจะได้ติดตามนำมาเสนอในเวทีแห่งนี้ต่อไป

บรรณาธิการ

วารสารวิจัยสังคม

Journal of Social Research

ปีที่ 24 ฉบับที่ 1 2544

Vol.24 No.1 2001

สารบัญ

	หน้า
โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) เพื่อคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคม	1
	<i>ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ</i>
นโยบายโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม: รายงานกรณีประเทศไทย	46
	<i>อมรา พงศาพิชญ์</i>
ระบบคุ้มครองทางสังคม ระดับจุลภาค: การรับมือภาวะวิกฤตของครัวเรือน/ กลุ่มและเครือข่ายกลไกในประเทศ: ประสบการณ์ของ SIF เมฆู 5	117
	<i>แมน ปุโรทกานนท์</i>

ปากกับปากท้องคนจน

134

สมศักดิ์ สุขวงศ์

สรุปเวทีระดมความคิด

147

"แก้โครงสร้างอย่างไร จึงจะแก้ความยากจน"

ครั้งที่ 1 เรื่อง เศรษฐกิจชนบท: เวทีชาวบ้าน

แนะนำสิ่งพิมพ์

153

โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม

(Social Safety Net) เพื่อคนจนและ คนด้อยโอกาสในสังคม¹

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ²

1. คนจน : นิยามและความหมาย

ตลอดระยะเวลาของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มุ่งเน้นเปลี่ยนแปลงให้เศรษฐกิจสังคมไทยก้าวไปสู่ความทันสมัยที่พรั่งพร้อมไปด้วยวัตถุ และความสะดวกรสบาย เราได้ก้าวออกไปตามเส้นทางที่กำหนดโดยสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก และ ซีไอเอ (Central Intelligence Agency = CIA) ได้เข้ามาศึกษาสภาพเศรษฐกิจการเมืองไทย และทำรายงานชื่อ "Probable Development in Thailand" ซึ่งรายงานนี้เป็นรายงานลับของ ซีไอเอ หมายเลข Intelligence Report No 7503 รายงานฉบับนี้ได้กลายเป็นแนวทางการพัฒนา

¹ เอกสารประกอบการประชุมเวทีวิชาการ เรื่อง *กระบวนทัศน์ใหม่กับปัญหาความยากจน* จัดโดย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์ ชั้น 4 อาคารประชาธิปไตย-รำไพพรรณี วันที่ 14-15 พฤษภาคม 2544

² อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เศรษฐกิจการเมืองไทยในรูปแบบของ "แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ" ต่อมาก็เป็น "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" ในการดำเนินงานเบื้องต้น สหรัฐอเมริกาได้ส่งหน่วยงาน ยูซอม (United State Operation Mission = USOM) มากำกับดูแล

ภายใต้การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมตามแนวอเมริกันนิยม หรือตามแบบการชั้นนำของธนาคารโลก รัฐบาลในยุคที่ผ่านมา ได้ประกาศอย่างต่อนื่องว่า ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างสูง ความสำเร็จตามนัยนี้ คือความเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Products = GDP) ซึ่งเพิ่มขึ้นถึงปีละ 8-10%

ภายใต้ความเจริญเติบโตนี้ปรากฏว่า ความเติบโตกระจุกตัวอยู่ในภาคอุตสาหกรรมและภาคเมืองขณะที่ภาคชนบทและภาคการเกษตรกลับขยายตัวช้ามาก กล่าวคือ ขยายตัวประมาณปีละ 3-4% ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวปีละ 7-10% การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ความทันสมัยจึงนำไปสู่ความแตกต่างทางรายได้และการล่มสลายของครัวเรือนเกษตรกร การเคลื่อนย้ายแรงงานของภาคการเกษตร (ชนบท) เข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมในเมื่อภาคการเกษตรถูกทอดทิ้งให้ล้าหลังพัฒนาช้ากว่าภาคอุตสาหกรรมมาก ขณะเดียวกันผลได้ของการพัฒนาตามแนวทางนี้ ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างทางรายได้ หรือแม้จะคำนึงถึง แต่ไม่มีกลไก ๆ ที่พอจะแก้ปัญหาความแตกต่างทางรายได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ตัวเลขจากตารางต่อไปนี้แสดงให้เห็นว่า ช่องว่างทางรายได้ในสังคมไทยเป็นอย่างไร

ความแตกต่างของรายได้ในสังคมไทย

หน่วย %

กลุ่มประชากร	2531	2533	2535	2537	2539	2541
รายสุด 20%	51.2	54.1	55.6	54.1	53.3	53.9
20%	21.2	19.9	19.8	20.3	20.5	20.2
20%	13.4	12.7	12.2	12.7	12.9	12.7
20%	9.0	8.4	7.9	8.3	8.5	8.4
จนสุด 20%	5.2	4.9	4.5	4.6	4.8	4.8
รายสุด/จนสุด	9.8	11.0	12.4	11.8	11.1	11.2

ที่มา: ดัดแปลงตารางจากตัวเลขการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากตารางข้างบน ถ้าแบ่งประชากรออกเป็น 5 กลุ่ม ๆ ละ 20% ก็จะมีพบว่า ประชากรกลุ่มรายสุด หรือกลุ่ม 20% แรก ครอบครองรายได้รวมกันเกินครึ่งของรายได้ทั้งประเทศ ขณะที่กลุ่มคนจนสุด 20% สุดท้ายมีรายได้ไม่ถึงร้อยละ 5 ของรายได้ทั้งประเทศ ยิ่งช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟูช่องว่างทางรายได้ของคนสองกลุ่มนี้ยิ่งห่างกันออกไปจากที่ต่างกัน 9-8 เท่าเมื่อปี 2531 เป็น 12.4 เท่าในปี 2535 และลดลงในช่วงปี 2539-2541 เพราะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ที่ทำให้คนรายสุดรายน้อยลง ขณะที่คนจนสุด คงไม่จนลึกลงไปกว่าเดิมมากนัก เพราะถ้าจนลึกลงกว่าเดิมมาก อาจะหมายถึงการที่ไม่อาจดำรงชีวิตต่อไปได้ คือ กลายเป็นคนสิ้นชีวิต ไม่ใช่คนจน

อย่างไรก็ตามตามตัวเลขของรัฐบาลก็มักจะประกาศให้เป็นที่รู้กันว่า ภายใต้อำนาจพัฒนาตามแนวทางอเมริกันนิยมนั้น ทำให้สัดส่วนคนจนในสังคมไทยลดลงตามลำดับ ตามตารางข้างล่างนี้

ปี	จำนวนคนจน (ล้านคน)	% ของประชากร
2531	17.9	32.6
2533	15.3	27.2
2535	13.5	23.2
2537	9.7	16.3
2539	6.8	11.4
2541	7.9	12.9
2543	9.9	16.0

ที่มา: ดัดแปลงตารางจากตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ถ้าพิจารณาจากตัวเลขดังกล่าว จำนวนและสัดส่วนคนจนได้ลดลงอย่างน่าพอใจ แม้ว่าจำนวนและสัดส่วนของปี 2543 ได้กลับไปเท่ากับปี 2537 ก็ตาม แต่คนจนตามตัวเลขในตารางเป็นคนจนที่มีความหมายแคบ ๆ ตามความหมายของนักเศรษฐศาสตร์ คือหมายถึง "ผู้มีรายได้ต่ำกว่าระดับเส้นความยากจน (poverty line เท่านั้น" และคำว่า "เส้นความยากจน" หมายถึงระดับรายได้ที่พอทำให้คนมีชีวิตรอดได้ โดยไม่อดอาหารตาย ดังนั้นผู้มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน จึงหมายถึง "บุคคลผู้มีความเสี่ยงต่อการมีภาวะทุโภชนาการเนื่องจากคนยากจนมีรายได้ไม่พอเพียงที่จะบริโภคให้ได้มาตรฐานภาวะโภชนาการ (สศช. 2541 : 16)

ระดับรายได้ ที่เป็นระดับเส้นความยากจน ถูกกำหนดขึ้นมาโดยนักเศรษฐศาสตร์โดยการคำนวณว่า ถ้าคน ๆ หนึ่งต้องการปัจจัยสี่ที่พอจะทำให้ชีวิตอยู่รอดได้ "ปัจจัยสี่" จำนวนนั้น คิดเป็นมูลค่าเท่าไร? มูลค่าที่คิดคำนวณออกมาเป็นตัวเงินนั้นแหละเรียกว่า เส้นความยากจนตีความกันโดยเคร่งครัดตามตัวเลขข้างบนนั้น เส้นความยากจนที่กำหนดไว้ เมื่อปี 2541 ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง กรรมกรที่ได้รับค่าจ้าง

วันละ 100 บาท ทำงานเดือนละ 26 วัน รายได้เดือนละ 2,600 บาท ก็ไม่ใช่คนยากจน

เส้นความยากจนโดยเฉลี่ยทั่วประเทศ

ปี	เส้นความยากจน (บาท / เดือน)
2531	473
2533	522
2535	600
2537	636
2539	728
2541	911

ที่มา ดัดแปลงจากตัวเลขของ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และ สศช.

การจำกัดความ "ความยากจนและคนจน" ตามเกณฑ์ของนักเศรษฐศาสตร์ จึงทำให้จำนวนคนจนมีสัดส่วนลดน้อยลงอย่างรวดเร็ว กระนั้นก็ตาม มาตรฐานของนักเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ ไม่ได้มีข้อยุติเป็นหนึ่งเดียวกัน ตัวอย่าง เช่น ธนาคารโลกเห็นว่า ในปี ค.ศ.1998 (2541) ประชากรโลก 1,200 ล้านคน มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนเส้นความยากจนของธนาคารโลก คือมีรายได้ต่ำกว่าวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นเงินไทยประมาณวันละ 40 กว่าบาท คิดเป็นเดือนก็เดือนละ 1,200 บาท (ดู World Bank 2001: 17)

ระดับต่ำกว่าวันละ 1 ดอลลาร์ ธนาคารโลกเรียกว่า Lowest poverty lines หรือระดับต่ำสุดของเส้นความยากจน ผู้มีรายได้ระดับนี้เรียกว่ายากจนที่สุด ถ้าพูดตามศัพท์ของ เมธี ครองแก้ว ก็ต้องเรียกว่าจนดึกดำน (ดู ณรงค์ บ.ก. 2541: 256) และสำหรับผู้ที่มียาได้สูงกว่าปีละ 1 ดอลลาร์ แต่ต่ำกว่าปีละ 2 ดอลลาร์ ธนาคารโลกเรียกว่าเป็น

ผู้มีรายได้น้อยกว่า เส้นความยากจน upper poverty line หรือระดับบนของเส้นความยากจน (ที่เดียวกัน) เป็นผู้ที่ยากจนน้อยกว่าหน่อย สรุปว่า คนจนตามทัศนะของธนาคารโลกคือผู้มีรายได้น้อยปีละ 1-2 ดอลลาร์ กำหนดกันแบบนี้ คนจนไทยที่อยู่ในระดับจนที่สุดกลับจนน้อยกว่าแต่ก็จนเหมือนกันก็คงมีจำนวนถึงครึ่งประเทศ เพราะชาวชนบทส่วนใหญ่ รายได้เฉลี่ยต่อหัวไม่ถึงเดือนละ 3,000 บาท ถ้าคิดเป็นวัน (นำเอาจำนวนเด็กมาเฉลี่ยด้วย) คนหนึ่ง มีรายได้ไม่ถึงวันละ 80 บาท หรือไม่ถึง 2 ดอลลาร์

ยิ่งกว่านั้นถ้าจะคิดระดับความยากจนตามมาตรฐานของยุโรป เช่น ในอังกฤษ กำหนดว่าใครก็ตามที่มีรายได้น้อยกว่าร้อยละ 50 ของ ระดับรายได้เฉลี่ยของประเทศ ถือว่า เป็นผู้ยากจน (Atkinson 1992 หัวข้อ 2) การกำหนดเส้นความยากจน แบบนี้ ธนาคารโลกเรียกว่า Country specific Poverty line หรือเส้นความยากจนเฉพาะประเทศ กรณีอังกฤษเป็นการกำหนดเส้นความยากจนที่สูงกว่าเส้นความยากจนของธนาคารโลก ส่วนของไทยก็อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการกำหนดเส้นความยากจนเฉพาะประเทศเหมือนกัน แต่เป็นกรณีที่กำหนดให้ต่ำกว่าเส้นความยากจนของธนาคารโลก

อย่างไรก็ตาม ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพยายามที่จะขยายความหมายของเส้นความยากจน ให้มีลักษณะยืดหยุ่นมากขึ้น กล่าวคือ กำหนดว่า ประชากรที่มีรายได้น้อยถึงร้อยละ 80 ของเส้นความยากจน เป็นกลุ่มประชากรที่ยากจนที่สุด (ultra poor) และกลุ่มที่มีรายได้ประมาณร้อยละ 80-100 ของเส้นความยากจน เป็นคนจนระดับปกติ (marginal poor) ส่วนคนที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจน คือระดับร้อยละ 100-120 ของเส้นความยากจนเป็นกลุ่มเกือบไม่จน (near non-poor) (NESDB, Jan 1999)

ทั้งหมดที่กล่าวมาก็ยังเป็นเรื่องความยากจนในบริบททางเศรษฐกิจ หรือความยากจนในทัศนะทางเศรษฐศาสตร์ ไม่ได้พิจารณา

ความยากจนในบริบททางสังคม เช่นคนที่จนสิทธิ ไม่มีสัญชาติ ไม่มีทะเบียนบ้าน จึงไม่มีโอกาสได้รับการศึกษา คนที่เป็นเอดส์ สิทธิต่าง ๆ ทางสังคมก็จะลดลงมาก เช่น สังคมรังเกียจ เข้าทำงานไม่ได้ ประสบปัญหารายได้และครอบครัวทอดทิ้ง พวกแรงงานอพยพ พวกชาวเขา เป็นกลุ่มคนชายขอบด้อยสิทธิ ด้อยเสียง คนพิการ ก็เป็นคนด้อยสิทธิ ด้อยโอกาสในทางสังคม คือ ผู้จนสิทธิ จนโอกาส คนสูงอายุที่ปลดเกษียณแล้ว ก็จนสิทธิ จนโอกาสเช่นเดียวกัน เพราะไปทำงานที่ไหนใครก็ไม่รับเข้าทำงาน โอกาสทำมาหากินก็น้อยลง กลุ่มคนต่าง ๆ ตามที่กลุ่มเหล่านี้เรียกรวม ๆ กันว่า กลุ่มที่มีความเสี่ยงทางสังคม (vulnerable groups) จัดเป็นกลุ่มคนจนในมิติทางสังคม (Viitanen 1999: 4) ผู้ที่ตกอยู่ในความเสี่ยงทางสังคมนั้นยังหมายรวมไปถึงการเสี่ยงในชีวิตความเป็นอยู่ ด้านภัยธรรมชาติ ด้านอาชญากรรม ด้านการแบ่งแยก กลุ่ม เพศ เชื้อชาติ ศาสนา และความเชื่อทางการเมืองด้วย (ดู World Bank 2001: 19)

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2541: 34) ก็ได้คำนึงถึงความจนในมิติทางสังคมเช่นเดียวกัน จึงได้วางกรอบความคิดไว้ว่า ความจนมีองค์ประกอบครอบคลุม 7 ประการ คือ

1. จนเงิน
2. จนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. จนทางสังคม เช่นขาดความรักความเอาใจใส่ เกิดความล่มสลายของครอบครัวและชุมชน
4. จนการเมือง ด้อยอำนาจ ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง
5. จนการศึกษา
6. จนทางวัฒนธรรม
7. จนทางจิตวิญญาณ เช่น ไร้สิ่งยึดมั่นทางจิตใจ ขาดคุณธรรมและจริยธรรม

ถ้าพิจารณาความจนและคนจนรวม ๆ กับทั้งมิติทาเศรษฐกิจ และสังคม จำนวนคนจนก็คงไม่มีเพียง 9.9 ล้านคนตามตัวเลขที่เห็น ตัวเลขคงจะต้องเพิ่มเป็น 2-3 เท่าตัว เป็นการบอกว่า ปัญหาคนจนในสังคมไทยไม่ใช่ปัญหาเล็ก ๆ เป็นปัญหาระดับชาติที่รุนแรง ทั้งด้าน เศรษฐกิจและสังคม

อย่างไรก็ตามที่กล่าวมาทั้งหมดก็ยังคงเป็นความยากจนและคนจน ในทัศนะของนักวิชาการ ไม่ใช่ทัศนะของชาวบ้าน หรือของคนจนเอง ผู้เขียนเห็นว่า ถึงเวลาที่จำเป็นต้องมีงานวิชาการ ที่สามารถสะท้อนทัศนะและคำจำกัดความ "ความจนและคนจน" ในทัศนะของชาวบ้านหรือประชาชนทั่วไปบ้าง

2. สาเหตุของความยากจน

การพิจารณาสาเหตุของความยากจน เป็นเรื่องที่ยากจะหาข้อยุติ ต่างมุมมอง แต่ถ้าจะประมวลสาเหตุต่าง ๆ ตามทัศนะของผู้เขียน รวบรวมได้ดังนี้

2.1 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ซึ่งแยกได้ดังนี้

1) ปัจจัยการผลิต แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือปัจจัยการผลิตตามธรรมชาติและปัจจัยการผลิตส่วนบุคคล ปัจจัยการผลิตธรรมชาติ ได้แก่ น้ำ ฝน พืช อากาศ ป่าไม้ และสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการผลิต และที่เป็นอุปสรรคต่อการผลิต ชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อการผลิต โดยเฉพาะการผลิตทางเกษตร เช่น ที่ภาคใต้ มีฝนตกสองฤดู สภาพภูมิอากาศเหมาะสมต่อการดำรงชีพ เพราะมีทั้งทรัพยากรธรรมชาติในทะเล บนที่ราบ และในป่าเขา ชุมชนจึงสามารถมีอาชีพหลากหลายกันไป ทั้งทำการประมง ทำไร่นาสวนผสม ทำสวนยางพารา ทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่ และเป็นแหล่งท่องเที่ยว ประชากรในภาคใต้จึงมีโอกาสดังกล่าวทางภาคเหนือและภาคอีสาน โดยเฉพาะภาคอีสาน สภาพภูมิศาสตร์เป็นดินแดนที่ค่อนข้างแห้งแล้ง ห่างไกลทะเล ป่าไม้ ภูเขาก็น้อยกว่าทางภาค

เหนือ และภาคใต้ ฝนฟ้าอากาศ ก็มักจะแห้งแล้งแปรปรวน ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีพด้านเกษตรเหมือนภาคใต้ อาชีพและรายได้ของคนอีสานจึงสู้ทางภาคใต้ไม่ได้

ปัจจัยการผลิตส่วนบุคคล เช่นการไม่มีที่ดิน ไม่มีเครื่องมือการผลิต ไม่มีทรัพย์สิน ไม่มีเงินทุนทำกิน มีหนี้สินล้นพ้นตัว

2) แนวทางการพัฒนา ดังกล่าวแล้ว แนวทางการพัฒนาที่เน้นความเติบโตไม่สมดุลส่งเสริมภาคอุตสาหกรรม ทอดทิ้งภาคเกษตร ทำให้รายได้ของประชากรไม่เพียงพอ รัฐบาลส่งเสริมสิทธิผลประโยชน์ภาคอุตสาหกรรม ขณะที่ไม่ได้ส่งเสริมภาคเกษตรอย่างจริงจัง รายได้ของประชาชนจึงไปกระจุกตัวอยู่ที่ภาคอุตสาหกรรม การค้าและบริการ

แนวทางการพัฒนา ได้วางกลยุทธ์ไว้ให้ภาคอุตสาหกรรมดูดกินภาคเกษตร กล่าวคือ สินค้าจากภาคอุตสาหกรรมมีราคาสูงกว่าเมื่อเทียบกับสินค้าเกษตรและมีราคาเพิ่มขึ้นทุกปี ขณะที่ราคาสินค้าเกษตรไม่แน่นอนแต่โดยเฉลี่ยมีอากรทรงกับทรุด การที่สินค้าเกษตรราคาถูกมีผลให้ค่าครองชีพในเมืองไม่แพง ค่าจ้างกรรมกรจึงต่ำทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีกำไรดี ยิ่งกว่านั้นการที่รายได้ภาคเกษตรตกต่ำ ครอบครัวยุคใหม่มีรายได้ไม่พอเลี้ยงครอบครัว ลูกหลานจึงต้องอพยพเข้าเมือง เพิ่มจำนวนแรงงานในภาคอุตสาหกรรม เมื่อกรรมกรมีมากกว่าความต้องการ ภาคอุตสาหกรรมจึงกดค่าจ้างให้ต่ำ กล่าวโดยสรุป ภาคอุตสาหกรรมเติบโตขึ้นมาได้ก็โดยอาศัยการดูดกินภาคเกษตร คือ ดูดกินผลผลิตราคาถูก ดูดกินแรงงานราคาถูกจากชนบท แนวทางการพัฒนานี้จึงเป็นแผนการที่ทำให้ภาคเกษตรยากจนกว่าภาคอุตสาหกรรม

3) กลไกเศรษฐกิจทุนนิยมที่ไร้ความเป็นธรรม ทำให้ผู้ร่ำรวยมากมีอำนาจซื้ออย่างมาก ดูดกินทรัพยากรและความมั่งคั่งของชาติได้มาก ขณะที่คนจนมีกำลังซื้อน้อยมีโอกาสน้อย ก็จะได้รับแบ่งปันน้อย การปล่อยให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นตามอำนาจซื้ออย่างไร้

ขอบเขต และไร้ดุลถ่วง ในที่สุดคนรวยยิ่งรวยขึ้น ขณะที่คนจนก็ยิ่งจะ
ได้รับส่วนแบ่งที่น้อยลง ช่องว่างทางรายได้ ก็จะมีกว้างขวางออกไป
ใครมียาวสาวได้สาวเอา คนมือสั้นก็จะรอวันตาย

2.2 ปัจจัยทางสังคม

เหตุทางสังคมอาจแบ่งได้ดังนี้

1) ลักษณะส่วนบุคคล เช่น คนที่เกียจคร้านการทำงาน
ฝึกฝอยบายมุข ใช้จ่ายเกินตัว ไม่รู้ประมาณ ไม่รู้จักภาวะพอเพียง ไม่
อดทนทำมาหากิน ก็ย่อมต้องประสบภาวะยากจนได้โดยง่าย

2) ลักษณะทางครอบครัว ถ้ามีครอบครัวขนาดใหญ่
แต่หัวหน้าครอบครัวมีความรู้ที่น้อย ทักษะการทำมาหากินมีน้อย
สมาชิกในครอบครัวต่างก็ขาดการศึกษา ขาดทักษะทำมาหากิน
ครอบครัวนั้นก็มักจะกลายเป็นครอบครัวยากจน เหมือนคำกล่าวที่ว่า
"มีลูกมาก จะยากจน" ซึ่งเป็นที่มาของการรณรงค์คุมกำเนิดเพื่อให้มี
ลูกน้อย มีครอบครัวขนาดเล็ก จะได้เลี้ยงดูทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม ครอบครัวขนาดใหญ่ก็อาจเป็นครอบครัว
ที่ไม่งจนได้ถ้าหัวหน้าครอบครัวมีความรู้มีทักษะในการทำมาหากิน
สมาชิกของครอบครัวทุกคนต่างก็ได้รับการฝึกทักษะ และขยันทำมา
หากินเพราะทุกคนสามารถที่จะหารายได้ให้ครอบครัว ช่วยครอบครัว
ทำมาหากิน ครอบครัวคนไทยคนจีน ขนาดใหญ่ที่สามารถหนีความ
ยากจนได้ ส่วนใหญ่จะมีการฝึกฝนให้สมาชิกรักครอบครัวรู้จักทำการ
งาน ช่วยตนเองตั้งแต่ยังเด็ก เพื่อเรียนรู้และสะสมทักษะในการเลี้ยงชีพ

3) การศึกษาและทักษะ ผู้มีความรู้ที่น้อยขาดทักษะ
ทางอาชีพ โอกาสที่จะมีงานทำดี ๆ มีรายได้ดี ๆ ก็คงจะน้อย และมี
โอกาสที่จะเป็นคนยากจนมากกว่าผู้มีความรู้และมีทักษะ เรื่องนี้จึง
ต้องแก้ด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งด้านการศึกษาทั่วไป และ
ด้านพัฒนาทักษะและฝีมือ

4) วัฒนธรรมและประเพณี ค่านิยมและประเพณี บางอย่าง ส่งเสริมความเปลี่ยนแปลงและนำไปสู่ภาวะหนี้สิน เช่น การจัด การบวช งานศพ งานแต่งงานที่เกินตัวเกินฐานะ เป็นต้น

5) ลัทธิบริโภคนิยม เกิดจากการเอาอย่าง และการ กระตุ้นส่งเสริมการบริโภคของระบบทุนนิยม ที่ต้องการกำไรมาก จึง ต้องผลิตมาก ขายให้ได้มาก กระตุ้นให้คนบริโภคมาก ๆ ในระบบทุน นิยม ถ้าคนกินน้อยใช้น้อย ธุรกิจก็จะค้าขายได้น้อย กำไรน้อย ภาษา ระบบทุนนิยมก็จะบอกว่า เศรษฐกิจก็จะเติบโตน้อย หรือเศรษฐกิจไม่ดี ในระบบตลาดทุนนิยมจึงเต็มไปด้วยการโฆษณาเชิญชวนให้คนบริโภค กระตุ้นต่อมความอยากได้อยากมีอยู่ตลอดเวลา กลุ่มที่อยากได้อยาก บริโภคแต่รายได้ก็น้อย จึงมักจะถูกกระตุ้นให้ใช้จ่ายเกินตัว เป็นหนี้เป็น สิน ตกอยู่ในวังวนของความยากจนได้

2.3 ปัจจัยทางการเมือง

ปัจจัยทางการเมืองอาจแบ่งได้ดังนี้

1) ไม่มีดุลยภาพในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ คือบาง กลุ่มมีอำนาจมากเกินไป มีอภิสิทธิ์มากเกินไป จึงใช้อำนาจและ อภิสิทธิ์นั้นเอาเปรียบคนอื่นทางเศรษฐกิจ ดังนั้น สังคมจึงต้องสร้าง ระบบดุลอำนาจที่เหมาะสม ต้องให้ประชาชนมีอำนาจทางสังคมและ การเมืองมากขึ้น โดยการสร้างองค์กรมวลชน องค์กรอาชีพ ความเข้ม แข็งของชุมชน และความเข้มแข็งของขบวนการประชาสังคมที่ทำให้ดุล อำนาจในสังคมมีภาวะสมดุลมากขึ้น เพื่อป้องกันมิให้คนบางกลุ่มใช้ อำนาจและอภิสิทธิ์เอาเปรียบคนกลุ่มอื่น ๆ ที่ด้อยสิทธิต่อยอำนาจ

2) ระบบบริหารและการปกครอง ถ้านักการเมือง และผู้มีอำนาจรัฐมาจากกลุ่มคนและชนชั้นที่ได้เปรียบและเอาเปรียบ ทางสังคม ก็มักจะใช้อำนาจและกลไกทางการเมือง กลไกราชการเอา เปรียบผู้อื่นต่อไป ถ้ากลไกการเมืองและกลไกราชการไม่โปร่งใส วางอำนาจอยู่เหนือประชาชนก็จะไม่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชน ทั้ง ระบบบริหารการปกครองและกลไกราชการ ก็จะกลายเป็นเพียงเครื่อง

มือของผู้เอาเปรียบสังคม ผู้ที่ด้อยอำนาจด้อยโอกาส จะถูกเอาเปรียบ ไม่มีระบบและกลไกที่จะคุ้มครองป้องกัน จะวนเวียนจมปลักอยู่ในความยากจนต่อไปเรื่อย ๆ เรื่องนี้จึงต้องแก้ด้วยการมีส่วนร่วมจากประชาชน เพื่อถ่วงดุลและตรวจสอบระบบบริหารการปกครองให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและคนยากจน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ ให้ กลไกบริหารการปกครองมีความเป็นธรรม มีความโปร่งใส ไม่ปล่อยให้คนบางกลุ่มมีอภิสิทธิ์เหนือคนกลุ่มอื่น

3) จิตสำนึกทางการเมืองของประชาชน การแก้ปัญหาประเด็นที่ 1 และ 2 จะเป็นจริงได้ต่อเมื่อประชาชนมีจิตสำนึกทางการเมืองเข้าใจสิทธิและหน้าที่ของตนเองและผู้อื่น มีความรักชาติ รักประชาธิปไตยรักชุมชนของตนเอง และพร้อมที่จะต่อสู้ทางการเมืองเพื่อแก้ปัญหาให้แก่ตนเองและส่วนรวม แต่ถ้าประชาชนไม่มีจิตสำนึกทางการเมือง ก็จะเป็นเครื่องมือทางการเมืองของผู้ได้เปรียบในสังคม ผู้ได้เปรียบนั้นก็จะเอาเปรียบคนอื่น ๆ ในสังคมต่อไป คนจนก็จะยังคงยากจนต่อไป ขณะนี้กล่าวได้ว่า จิตสำนึกทางการเมืองของประชาชนยังคงต้องพัฒนากันอีกมาก

3. การแก้ไขและบรรเทาปัญหาของคนจน

ความจนไม่ได้เป็นเพียงปัญหาของคนจนเท่านั้นแต่เป็นปัญหาของสังคมโดยรวมด้วย เราได้ยินได้อ่านข่าวบ่อย ๆ ว่า ลูกสาวของคนจนเป็นโสเภณี ลูกคนจนต้องออกจากโรงเรียน เพียงสองประการนี้ ก็เป็นปัญหามากแล้ว เพราะมันได้บ่งชี้อนาคตว่า ถ้าจำนวนคนสองกลุ่มนี้มาก กำลังแรงงานของสังคมไทยในอนาคตจะมีคุณภาพสู้ประเทศอื่น ๆ ไม่ได้ สังคมในปัจจุบันและอนาคตเป็นสังคมความรู้ กำลังคนที่ไม่มีความรู้ ไม่สามารถจะต่อสู้ประเทศอื่น ๆ ได้ ทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ยิ่งคนยากคนจนที่หันไปค้ายาเสพติดและติดยาเสพติด ก็ยิ่งร้ายแรงเป็นทวีคูณ เพราะมันเป็นตัวเร่งคดีอาชญากรรม และความไม่สงบในสังคม เราได้อ่านได้ฟังกรณีกลุ่ม

คนจนเฉียบพลันเนื่องจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งที่เคยมีชีวิตราบรื่น สุขสบาย แล้วกลายเป็นคนตกงาน ถูกยึดรถ ยึดบ้าน หนีอยู่ไม่ได้ ต้องฆ่าตัวตาย หรือไม่ก็ค้ำค้ำค้ำทำร้ายคนอื่น ครอบครัวแตกแยก ภาวะจิตใจแตกสลายหาทางออกให้แก่ตนเองไม่ได้ ปรากฏการณ์เหล่านี้ล้วนแต่ส่งแรงกระเพื่อมไปยังสังคมโดยรวมทั้งสิ้น ดังนั้น ความจนและคนจนจึงเป็นปัญหาของสังคม

เนื่องจากความจนและคนจนมีสาเหตุและที่มาหลากหลายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การจะแก้ไขหรือขจัดความยากจนให้หมดไปจากคนจนนั้นคงทำได้ไม่ง่าย เพราะทุกประเทศมีความยากจนและคนจนประเทศร่ำรวยอันดับ 1 ของโลกอย่างสหรัฐอเมริกาหลายส่วนก็ยังมี ความยากจน ยังมีคนจนให้เห็นดาษดื่น ในลักษณะของคนเร่ร่อนจรจัดไร้ที่อยู่อาศัย อยู่อย่างแออัดในสลัม เป็นต้น และทั้ง ๆ ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบสวัสดิการสังคมดีกว่าไทยมาก แต่ก็ไม่สามารถขจัดความยากจน และทำให้คนจนหมดไปได้ คนจนยังมีอยู่จำนวนมากในสหรัฐอเมริกา (ดู Goodin et al., 1999: 245)

ดังนั้นการแก้ไขความยากจน คือ การลดจำนวนคนจนแต่คงไม่สามารถทำให้คนจนหมดไปได้ หรือกล่าวตามภาษาวិชาการก็คือ การลดความยากจน (poverty reduction) ทำให้เป็นจริงได้ แต่การขจัดความยากจนให้หมดสิ้น (poverty eradication) คงไม่สามารถทำให้เป็นจริงได้ทั้งหมด

ในกรอบความคิดของธนาคารโลก ปัจจัยแรกที่จะแก้ปัญหาความยากจน คือความเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ความเติบโตทางเศรษฐกิจจะแก้ปัญหาความยากจนได้ก็ต่อเมื่อความเติบโตนั้นกระจายไปสู่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาค หากผลได้ของความเติบโตไปกระจุกอยู่ที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไป นอกจากจะแก้ปัญหาความยากจนสมบูรณ์ (รายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน) ไม่ได้แล้ว ยังจะไปเพิ่มปัญหาความยากจน เปรียบเทียบ (relative

poverty) คือ ทำให้กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยรู้สึกว่ายากจนมาก เพราะคนจนที่ได้เปรียบในสังคมมีความร่ำรวยมากขึ้นไปเมื่อเปรียบเทียบกับ

ธนาคารโลกพูดถึงปัจจัยหลัก ๆ ของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจว่า คือ การศึกษาและการที่ประชากรมีอายุยืนยาว ซึ่งหมายถึงการที่ทรัพยากรมนุษย์ มีประสิทธิภาพมีความรู้และมีสุขภาพดี เป็นกำลังการผลิตที่มีผลิตภาพสูง ปัจจัยหลักอื่น ๆ คือการเปิดเสรีด้านการค้าระหว่างประเทศ และนโยบายการเงินการคลังที่เหมาะสม กรอบความคิดของธนาคารโลกเป็นกรอบความคิดเสรีนิยมใหม่ (neoliberalism) แต่ธนาคารโลกไม่ยอมพูดถึงการค้าระหว่างประเทศที่ไม่ยุติธรรม ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเปิดเสรีการค้า และต้องการพึ่งพาการส่งออก แต่ประเทศมหาอำนาจมักจะสร้างข้อกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barrier) เช่น เรื่องมาตรฐานผลิตภัณฑ์ เรื่องสุขอนามัย และเรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เป็นเหตุให้การส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาประสบปัญหา ผลผลิตสินค้าของประเทศกำลังพัฒนาราคาตกต่ำ รายได้ของประชาชนตกต่ำ สิ่งเหล่านี้ธนาคารโลกไม่เคยพูดถึง พูดแต่ด้านที่จะให้ประเทศกำลังพัฒนาเปิดตลาดเสรี แต่ไม่พูดถึงการไม่เปิดเสรีของตลาดในประเทศมหาอำนาจ ไม่พูดถึงความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศพัฒนาและกำลังพัฒนา (ดู World Bank 2001: 49)

การแก้ปัญหาความยากจนในสังคมไทย คงจะต้องแก้กันตั้งแต่วาระระดับโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง ลงไปถึงระดับชุมชน และตัวบุคคล กล่าวคือ

3.1 ด้านปัจจัยการผลิต จะต้องมีการปฏิรูประบบการถือครองกรรมสิทธิ์และการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ การกระจายการถือครองที่ดิน ไม่ให้กระจุกตัวอยู่ในมือคนร่ำรวยมากเกินไป เป็นสิ่งที่ต้องทำให้เป็นจริง ทรัพยากรป่าและน้ำ จำเป็นจะต้องมีระบบการจัดสรรที่ยุติธรรม การสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำและทำลายป่า เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าให้แก่ภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรมก่อให้เกิดการ

สูญเสียปัจจัยการผลิตเพื่อยังชีพของชาวชนบท จำเป็นจะต้องทบทวน และกำหนดนโยบายให้เกิดความเป็นธรรม จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์รายได้และการยังชีพของคนชนบทให้มากกว่าที่เคยเป็นมา จะต้องไม่ปล่อยให้มีการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ ดินและป่า ตามอำนาจซื้อของกลุ่มคน เพราะจะทำให้คนกลุ่มน้อยที่มีกำลังซื้อมากยิ่งขึ้น ร่ำรวยมากขึ้น สะดวกสบายขึ้น ขณะที่คนส่วนใหญ่ยากจนและสูญเสีย

3.2 แนวทางพัฒนาจะต้องเปลี่ยนจากการเปิดเสรีอย่างไม่ มีขอบเขต พึ่งพาภาคการค้าระหว่างประเทศมากเกินไป และใช้กลยุทธ์ การพัฒนาไม่สมดุล มาเป็นการเปิดประเทศตามความเหมาะสมใน ขอบเขตที่สามารถจัดการให้เกิดประโยชน์ได้แก่คนในชาติมากที่สุด หันหน้ามาพัฒนาตลาดภายในให้กว้างขวางเติบโตใหญ่เคียงคู่กับตลาด ต่างประเทศ ใช้แนวทางเศรษฐกิจพอเพียงที่ใช้หลักการให้รู้ประมาณ (มัตตัญญูตา) ไม่เพิ่มความต้องการที่เกินความสามารถหรือศักยภาพ ของตนเอง เน้นการพึ่งตนเองมากกว่าพึ่งพาหาผู้อื่น การพัฒนา เศรษฐกิจจะต้องพัฒนาพร้อม ๆ ไปด้วยการพัฒนาสังคม การพัฒนา อุตสาหกรรมจะต้องควบคู่ไปกับการพัฒนาภาคเกษตร การเพิ่มรายได้ ของคนเมืองจะต้องควบคู่ไปกับการเพิ่มรายได้ของชนบท เศรษฐกิจ ภาคธุรกิจจะต้องเติบโตควบคู่ไปกับการเติบโตของเศรษฐกิจภาค ประชาชน และเนื่องจากหลายทศวรรษที่ผ่านมาแนวทางพัฒนาเน้น ความเติบโตภาคธุรกิจและหวังให้เกิดการหยดกระจายไปสู่ภาค ประชาชน แต่ปรากฏว่ามันหยดกระจายลงไปใน้อยมาก ดังนั้นใน ทศวรรษนี้ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจจึงต้องเน้นความเติบโตของ เศรษฐกิจภาคประชาชนหรือเศรษฐกิจฐานราก เพื่อสร้างความสมดุล และรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่เข้มแข็งและยั่งยืน

3.3 ใช้ระบบภาษีปรับดุลทางเศรษฐกิจเพื่อลดทอนกลไก เศรษฐกิจทุนนิยมที่ไม่เป็นธรรม ที่ซึ่งทำให้ผู้มีอำนาจเศรษฐกิจสามารถ แสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากผู้อื่นและจากธรรมชาติได้มากกว่า กลุ่มคนอื่น ๆ ดังนั้น ภาษีมรดก ภาษีการถือครองที่ดิน ภาษีทรัพย์สิน

บางประเภท เช่นบ้านหลังที่ 2 และ 3 จะต้องจ่ายภาษีแพงขึ้น รัฐบาลจะต้องนำรายได้จากภาษีเหล่านี้ไปลงทุนทางสังคม ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ และสวัสดิการสังคมให้แก่คนจนและคนด้อยโอกาส ด้านหนึ่งก็เพื่อคนจน แต่อีกด้านหนึ่งเพื่อคนส่วนรวม กล่าวคือเป็นการสร้างโอกาสและพัฒนาสมรรถภาพของทรัพยากรมนุษย์ เพื่อสร้างผลผลิตและพัฒนาสังคม

3.4 ภายใต้กรอบของระบบทุนนิยม จำเป็นต้องมีนโยบายและระเบียบกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ ที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขัน สกัดกั้นการผูกขาด ป้องกันมิให้เกิดระบบปลาใหญ่กินปลาเล็ก โดยเฉพาะจะต้องป้องกันมิให้ทุนใหญ่ต่างชาติทำลายทุนเล็กภายในประเทศ จนสภาพการแข่งขันเสียสมดุลเกินไป และจะต้องเปิดโอกาสให้วิถีเศรษฐกิจภาคประชาชน สามารถยืนอยู่และเติบโตได้อย่างยั่งยืนในตลาดการแข่งขันที่เป็นธรรมและจะต้องเปิดโอกาสให้แต่ละกลุ่มคนและชนชั้นสามารถสร้างสรรค์พัฒนาอำนาจต่อรองของตน เพื่อรักษาผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในระบบเศรษฐกิจตลาด รัฐบาลจะต้องมีบทบาทสำคัญในการสร้างโอกาสทางการตลาดและศักยภาพทางการตลาดของเศรษฐกิจภาคประชาชน เพื่อให้เกิดความสมดุลกับเศรษฐกิจภาคธุรกิจ

3.5 จะต้องปรับปรุงโครงสร้างการศึกษาให้ทุกคนมีโอกาสได้เรียนรู้ ทั้งความรู้จากการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ เป้าหมายของการเรียนรู้จะต้องมุ่งให้คนคิดเป็นทำเป็น ฟังตนเองได้ ฟังพหูอื่นน้อย หลักสูตรการเรียนการสอนจะต้องเน้นให้เข้าใจ ภูมิปัญญาไทยและเข้าใจภูมิปัญญาสากล องค์ความรู้จะต้องเน้นให้คนสามารถนำความรู้นั้นไปประกอบอาชีพการงานเลี้ยงชีพด้วยตนเองได้ ไม่ได้มุ่งเน้นผลิตคนให้เป็นได้เพียง "ลูกจ้าง" เท่านั้น ระบบการศึกษาต้องสามารถผลิตคนให้มีความเชื่อมั่นในตนเอง ยังชีพอยู่ได้ด้วยตนเอง ริเริ่มการงานได้ด้วยตนเอง ถ้าจะเป็นลูกจ้างก็เป็นลูกจ้างที่มีทักษะมีฝีมือ และมีผลิตภาพสูง

3.6 จะต้องมี การสร้างเสริมและพัฒนาประเพณีและวัฒนธรรมที่มีคุณค่าให้เป็นทุนทางสังคม ร้อยรัดสังคมและชุมชนให้แน่นเหนียว สถาบันครอบครัวสถาบันชุมชนจะต้องเข้มแข็ง เพื่อให้เป็นรากฐานของการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน และสร้างสรรค์สังคมให้เป็นภูมิคุ้มกัน มิให้ลัทธิบริโภคนิยมแพร่ขยาย และรุกรานวิถีชีวิตของคนยากจนมากเกินไป เพราะลัทธิบริโภคนิยมส่งเสริมให้คนแสวงหาความพอใจจากวัตถุอย่างไม่สิ้นสุด เป็นปัจจัยกระตุ้นความเห็นแก่ตัว และการเอาตัวเอาเปรียบกันทางเศรษฐกิจและสังคม

3.7 จะต้องเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคม กล่าวคือ จะต้องมีการกระจายอำนาจและทำให้ประชาชนมีอำนาจ มีศักยภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ให้มีองค์กรและขบวนการของประชาชนที่เข้มแข็ง สามารถถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจรัฐ ถ่วงดุลอำนาจกลุ่มอภิสิทธิ์ในสังคม ให้ประชาชนสามารถปกป้องตนเอง พิชิตผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของตนเองให้กลุ่มอำนาจรัฐและกลุ่มอภิสิทธิ์ในสังคมเอาตัวเอาเปรียบและข่มเหง

3.8 ผู้มีจิตสำนึกทางการเมืองในสังคมจะต้องสร้างขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาระดับจิตสำนึกทางการเมืองของประชาชน ประชาชนผู้ยากจนทั้งหลายที่สามารถเข้าร่วมในขบวนการเคลื่อนไหว จะค่อย ๆ ยกกระดับจิตสำนึกทางการเมืองให้สูงขึ้น ขบวนการเคลื่อนไหวอาจอยู่ในหลาย ๆ รูปแบบ ทั้งรูปแบบทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มการผลิต กลุ่มต่อสู้เพื่อสิทธิทำกิน กลุ่มสหภาพแรงงาน กลุ่มอาชีพต่าง ๆ และขบวนการองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น จิตสำนึกทางการเมืองของประชาชน จะทำให้ประชาชนต้องการมีส่วนร่วมตรวจสอบและถ่วงดุลกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคม

4. การบรรเทาปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของคนจน

การแก้ไขความยากจน เปรียบเสมือนการแก้ไขให้ รถยนต์ที่มีปัญหาวิ่งไม่ได้สามารถจะวิ่งได้เหมือนเดิม แต่การบรรเทาปัญหา เปรียบเสมือนการจุดลากรถยนต์ที่เครื่องดับวิ่งไม่ได้จอดตายอยู่กลาง ถนนเพื่อนำไปแก้ไขซ่อมแซม ถ้าไม่มีการจุดลากรถยนต์นั้นออกไป รถคัน นั้นก็อาจถูกเฉี่ยวชน มีปัญหาเพิ่มขึ้น ที่สำคัญเป็นการกีดขวางทาง จราจรเป็นปัญหากับรถคันอื่น ๆ การยกรถหรือจุดลากรถคันนั้นออกไป ไม่ใช่การแก้ไขให้รถคันนั้นวิ่งได้เหมือนเดิม แต่เป็นการนำรถออกไป เพื่อให้ช่างแก้ไขซ่อมแซมต่อไป

การบรรเทาจึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น เพื่อให้คนจนด้อย โอกาสสามารถมีชีวิตรอดอยู่ได้ (ไม่ล้มตายสูญหายไปเสียก่อน) เพื่อให้คนจนด้อยโอกาสเหล่านั้นสามารถช่วยเหลือตนเองได้ และร่วมมือกับส่วนอื่น ๆ ในการแก้ไขปัญหาความยากจน คนจนจะไม่มีโอกาส หลุดพ้นจากความยากจนถ้าไม่ตั้งใจที่จะช่วยตนเองอย่างจริงจัง เช่น สร้างงานให้ทำ แต่ไม่ยอมทำงานก็คงไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนของตนเองได้ ระบบการบรรเทาปัญหาอันเกิดจากความยากจน จึง เป็นเงื่อนไขเบื้องต้น ที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจนในระยะ ยาว ปัจจุบันระบบบรรเทาปัญหาอันเกิดจากความยากจนเรียกกันทั่วไปว่า โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net = SSN) หรือโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม (social protection)

4.1 ความหมายและแนวคิดของ Social Safety Nets

ในการประชุมที่กรุงมนิลา เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม - 1 สิงหาคม 2541 ILO ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "โครงข่าย ความปลอดภัยทางสังคม" (Social Safety Nets) หรือ "การคุ้มครอง ทางสังคม" (Social Protection) ว่าหมายถึง

"เครื่องมือต่าง ๆ เพื่อให้ความคุ้มครองและ หลักประกันทางสังคมตามกฎหมาย ตลอดจนระบบประกันสังคมต่อ

ภาคที่มีความจำเป็นมากที่สุดในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ไร้
แรงงานและผู้ยากจน โดยถือเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางสังคม ซึ่ง
มิใช่เป็นเพียงวัตถุประสงค์ทางมนุษยธรรมและสังคมตามนโยบายของ
รัฐเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมเท่านั้น หากยังเป็นระบบ
แห่งสัญญาและ ข้อตกลงระหว่างประเทศ สัญญาและข้อตกลงร่วม
ทางสังคมและการกระจายรายได้อีกด้วย (ICFTU-APRO, 2542: 6)

ICFTU และ ILO ใช้คำว่า Social

Protection และ Social Safety Nets ในความหมายเดียวกัน คือ เน้น
ไปที่การคุ้มครองผู้ที่มีความจำเป็นมากที่สุดให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้
เหมือนกับที่เยอรมันได้กำหนดไว้ใน The Federal Social Support
Act 1961 ต้องให้ความช่วยเหลือผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือและช่วย
เหลือตนเองไม่ได้ (support for needy) (Neuhaus, 1979: 12)

ความจริงการคุ้มครองทางสังคมมีความ

หมายกว้างกว่าโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมเล็กน้อย เพราะ
โครงข่ายความปลอดภัย มักจะเน้นไปที่การจัดสรรสวัสดิการและการ
ให้ความช่วยเหลือ แต่การคุ้มครองทางสังคมครอบคลุมไปถึงการ
คุ้มครองสิทธิ์ด้วย

Social Safety Nets ตามความหมายของ

ธนาคารโลก หมายถึง การบริการของรัฐด้านการศึกษา สุขภาพ การ
ช่วยเหลือของรัฐที่ให้แก่คนจน คนด้อยโอกาส โครงการประกันสังคมที่
รัฐจัดขึ้น โดยความร่วมมือของลูกจ้างและนายจ้าง และยังหมายรวมถึง
โครงการต่าง ๆ ที่เอกชนและกลุ่มประชาชนต่าง ๆ จัดขึ้นมาเพื่อช่วย
เหลือซึ่งกันและกัน (World Bank, 1997: 20) ตามความหมายนี้จึงพอ
จำแนกโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

(1) บริการสังคม (social services) เช่น

การศึกษา สาธารณสุข การเคหะ การมีงานทำ การคุ้มครองรายได้
การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน การบริการข่าวสารข้อมูลเพื่อสถิติ-

ภาพของประชาชน (ดู จีรลักษณ์, 2535: 45) ดังนั้น การบริการสังคม อาจจำแนกเป็นสามด้านคือ

- บริการพื้นฐาน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข
- บริการสิ่งอำนวยความสะดวกและปัจจัยจำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น ที่อยู่อาศัย ไฟฟ้าประปา ฯลฯ
- บริการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น บริการของตำรวจ ข้าราชการเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน บริการของทหารในการรักษาความมั่นคงของประเทศ

(2) การสงเคราะห์สังคม (social assistance) หรือถ้าเป็นการจัดการโดยรัฐก็มักจะเรียก "การประชาสงเคราะห์" (public assistance) การสงเคราะห์สังคมโดยรวมหมายถึง การบริการช่วยเหลือประชาชนที่มีปัญหาความเดือดร้อนและอยู่ในภาวะที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ผู้ให้ความช่วยเหลือมีทั้งภาครัฐและเอกชน หลักการให้ความช่วยเหลือนี้มักจะมีการทดสอบหรือตรวจสอบให้แน่ชัดเสียก่อนว่าผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นผู้เดือดร้อนจริง ๆ เช่น คนที่ต้องประสบภัยไฟไหม้ น้ำท่วม พายุถล่ม เห็นได้ชัดว่าเดือดร้อนจริง เป็นต้น ในประเทศไทย คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนางานสังคมสงเคราะห์แห่งชาติได้ให้ความหมายของการสังคมสงเคราะห์ว่าหมายถึงศาสตร์และศิลป์ในการป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟู และพัฒนาบุคคล กลุ่ม ชุมชน ทั้งที่ประสบและไม่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ให้สามารถช่วยเหลือตนเองและสังคมได้ (ดู คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2534: 1)

(3) ประกันสังคม (social insurance)

หรือ "โครงการความมั่นคงทางสังคม" (social security schemes) เป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้จัดระบบและดำเนินงานเพื่อคุ้มครองป้องกันไม่ให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพ เนื่องจากประสบปัญหาทำให้ไม่สามารถทำงานเลี้ยงชีพได้ตามปกติ

โดยผู้มีรายได้น้อยต้องออกเงินสมทบ (contribution) เข้ากองทุนกลาง และได้รับประโยชน์ทดแทน (benefits) เมื่อประสบปัญหาในการเลี้ยงชีพ ปัญหาด้านสุขภาพ การคลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต ประสบอุบัติเหตุและโรคร้ายจากการทำงาน ชราภาพ ว่างงาน และการมีบุตรที่ยังเลี้ยงตนเองไม่ได้

ในการประชุมที่กรุงมนิลา เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม - 1 สิงหาคม 2541 ILO ได้ให้คำจำกัดความการประกันสังคมว่าหมายถึง

"การคุ้มครองซึ่งสังคมจัดให้กับสมาชิกในสังคมนั้น ๆ ด้วยการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อปกป้องผู้ประกันตนให้รอดพ้นจากความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและสังคม อันเนื่องมาจากการขาดรายได้หรือการมีรายได้น้อยลดลงเพราะความเจ็บป่วย การคลอดบุตร การบาดเจ็บในการทำงาน ทูพพลภาพ ชราภาพ มรณภาพ ตลอดจนการจัดให้มีการบริการรักษาพยาบาลและการให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีบุตรด้วย" (ICFTU - APRO, 2542: 6)

(4) โครงการช่วยเหลือและบริการ

สังคมที่จัดโดยเอกชน เช่น โครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของบริษัทเอกชน การทำงานสาธารณสุขมูลฐานของมูลนิธิเอกชน กิจกรรมช่วยเหลือและพัฒนาสังคมขององค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization = NGOs) และรวมไปถึงการช่วยเหลือกันเชิงวัฒนธรรมผ่านเครือข่ายของครอบครัวและญาติมิตร เรียกรวม ๆ กันว่า informal safety nets

ตามที่กล่าวมานี้ Social Safety Nets ดูเหมือนจะมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า social welfare ที่หมายถึงบริการหรือโครงการทั้งภาครัฐและหรือเอกชนจัดขึ้นเพื่อการเสริมสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือ social

security ที่หมายถึงการสร้าง ความมั่นคงทางสังคมให้แก่ชีวิต ซึ่งทั้งสองคำใช้กันแพร่หลายมานานแล้ว แล้วเหตุใดจึงต้องมีการกำหนด นิยาม ความหมาย และแนวคิด Social Safety Nets กันอีก คงจะเป็น เรื่องของการต่อสู้เพื่อครองความเป็นเจ้าทางความคิดและอุดมการณ์ (ideological hegemony) ทางเศรษฐกิจและสังคมที่ทำให้สถาบัน ระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลกและ IMF ต้องคิดคำว่า Social Safety Nets มาใช้เพื่อให้สอดคล้องกับ ลัทธิเสรีนิยมใหม่ (new liberalism) ที่ยึดหลักการการเปิดเสรี (liberalization) การยกเลิกกฎ ระเบียบการควบคุมโดยรัฐ (deregulation) และการแปรรูปให้เป็น เอกชน (privatization) สามประการนี้รู้จักกันในนามของ มติวอชิงตัน (Washington consensus) ซึ่งกลุ่มประเทศ G7 (สหรัฐอเมริกา คานาดา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี และญี่ปุ่น) ได้กดดันให้ ประเทศด้อยพัฒนาต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามผ่านกลไกสถาบันระหว่าง ประเทศ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์ การค้าโลก (ดู Stiglitz, 1998)

หลักการสามประการนี้มีลักษณะตรงกัน ข้ามกับระบบเศรษฐกิจวางแผนจากส่วนกลางของอดีตกลุ่มประเทศ สังคมนิยม และแตกต่างกันมากกับระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ใช้ ระบบรัฐสวัสดิการ (Welfare States) เช่น กลุ่มสแกนดิเนเวีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

ในกลุ่มประเทศอดีตสังคมนิยม เช่น โปแลนด์ ฮังการี เช็ก และสโลวาคิ รัฐจะประกันการมีงานทำและบริการ สิ่งจำเป็นพื้นฐานต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทุกคนฟรีหรือเสียค่าใช้จ่าย น้อยที่สุด ตั้งแต่ด้านที่อยู่อาศัย การดูแลสุขภาพ การศึกษา และการพักผ่อนหย่อนใจ รวมไปถึงอาหารและเครื่องนุ่งห่ม (ดู Orłowski, 1995) สิ่งเหล่านี้เป็นสวัสดิการที่รัฐสังคมนิยมจะต้องจัดหาให้ ประชาชนตามหลักการที่ว่า "แต่ละคนตามความจำเป็น" ซึ่งเป็นอุดม การที่รัฐสังคมนิยมทั้งหลายต้องการให้มี

ส่วนในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการภายใต้กลไกเศรษฐกิจตลาดมีลักษณะคล้าย ๆ กัน แต่ระดับสวัสดิการที่รัฐต้องจัดหาให้มีความครอบคลุมด้านต่าง ๆ น้อยกว่า เช่น กรณีของนิวซีแลนด์ นโยบายทางสังคมของปี 1972 ระบุว่า ประชาชนทุกกลุ่มคนและชนชั้นจะได้รับสวัสดิการจากรัฐด้านการดูแลสุขภาพ ทุกระดับพื้นฐานได้รับบริการด้านที่อยู่อาศัยราคาถูกลง บริการด้านการศึกษาฟรีหรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ประชาชนผู้ยากจนและด้อยโอกาสจะได้รับการดูแลให้พอมีรายได้และปัจจัยยังชีพเลี้ยงตนเองได้ (ดู Boston, 1993) ในประเทศอื่น ๆ ที่มีสวัสดิการสังคมสูงก็เช่นเดียวกัน รัฐได้จัดหาสิ่งเหล่านี้บริการให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงงบประมาณเพื่อสวัสดิการสังคมในประเทศเหล่านี้จึงค่อนข้างสูง เช่น เมื่อปี 1975 ในประเทศสวีเดน ร้อยละ 21.2 ของ GDP เนเธอร์แลนด์ 29.6 เยอรมัน 27.1 อังกฤษ 15.6 แคนาดา 15.4 เทียบกับสหรัฐอเมริกา 14.5 (Ban, 1990: 43)

ในระยะหลัง ๆ ประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายของรัฐสูงมากเกินไป นำไปสู่ภาวะการคลังขาดดุลเรื้อรัง จึงหันมาใช้นโยบายประหยัด ตัดค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคม และหันไปใช้นโยบายให้ภาคเอกชนรับผิดชอบมากขึ้น เช่น การลดภาษีเพื่อให้ ครัวเรือนมีเงินออมมากขึ้น เพื่อที่จะได้ใช้เงินออมนั้นสร้างสวัสดิการให้ครัวเรือน ในการจัดสวัสดิการสังคมก็พยายามลดความครอบคลุมจากเดิมที่จัดให้แก่ทุกกลุ่มคนและชนชั้น มาสู่กลุ่มเป้าหมาย (targeting group) ที่ได้รับการสำรวจทดสอบ (means test) แล้วว่า เป็นกลุ่มคนที่ควรได้รับการช่วยเหลือ ป้องกัน มิให้ประสบภาวะทุกข์ยากลำบากจนไม่อาจชีวิตอยู่ได้และอาจนำไปสู่ปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมา ซึ่ง Boston กล่าวว่า นี่เป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากสวัสดิการเพื่อทุกกลุ่มคนและชนชั้นมาเป็นสวัสดิการพื้นฐานสำหรับกลุ่มคนยากจน คนด้อยโอกาสตามแนวคิดของพวกเสรีนิยมใหม่ (Boston, 1993: บทสรุป)

ภายใต้ลักษณะดังกล่าว **สวัสดิการสังคม** เพื่อทุกกลุ่มคนและชนชั้นก็ได้กลายมาเป็น**สวัสดิการขั้นต่ำ** สำหรับคนยากจน ที่เรียกว่า **Social Safety Nets** ซึ่ง Boston กล่าว ว่า นโยบายการเปลี่ยนแปลง social welfare มาเป็น Social Safety Nets ในนิวซีแลนด์ ได้มีการให้ประชาชนที่เคยพึ่งพา สวัสดิการจากรัฐ ต้องหันไปพึ่งบริการช่วยเหลือด้านอาหารและเสื้อผ้าจากโบสถ์และ องค์การกุศลมากขึ้น นี่ก็เป็นหลักการของพวกเสรีนิยมใหม่ที่ต้องการ ให้ภาคประชาชนและเอกชนรับผิดชอบกันเองมากขึ้น จึงสรุปได้ว่า Social Safety Nets ก็คือ สวัสดิการสังคมขั้นต่ำที่รัฐจัดให้แก่กลุ่มคน ยากจน คนด้อยโอกาสที่รัฐได้สำรวจทดสอบแล้วว่า เป็นกลุ่มคนที่รัฐ จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในยุคที่เน้นความเป็น มนุษย์และความเสมอภาค ผนวกกับการต่อต้านลัทธิสังคมนิยม สวัสดิการสังคมของหลาย ๆ ประเทศมุ่งที่จะให้ประชาชนทุกกลุ่มคน และชนชั้นอยู่ดีมีสุข (social welfare for well-being) แต่ในยุคที่เน้น เศรษฐกิจตลาดตามแนวลัทธินิยมใหม่ (new liberalism) สวัสดิการ สังคมเป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำสำหรับกลุ่มคนจนด้อยโอกาสที่ช่วย เหลือตัวเองให้อยู่รอดไม่ได้ สวัสดิการสังคมแบบนี้เรียกว่า Social Safety Nets (Social Safety Nets for survival) หรือ ที่ Atkinson เรียกว่า "การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการป้องกันทาง สังคม" (Atkinson, 1992: บทสรุป)

มาตรฐานขั้นต่ำสำหรับทางสังคมหรือ สวัสดิการขั้นต่ำ เป็นระดับขั้นต่ำของแต่ละสังคม (social minimum) มี นัยสำคัญอยู่สามประการ

ประการแรก ขั้นต่ำทางสังคมในสังคมหนึ่ง อาจจะสูงกว่าหรือต่ำกว่าในสังคมอื่น ๆ ก็ได้ เช่น ขั้นต่ำของสหรัฐอเมริกาต่ำกว่าขั้นต่ำของเยอรมัน แต่สูงกว่าขั้นต่ำของเม็กซิโก เป็นต้น

ประการที่สอง คำว่า **ขั้นต่ำ** หมายถึงมูลค่าของสวัสดิการแต่ละประเภท ไม่ได้หมายถึงประเภทของสวัสดิการ กล่าวคือ แม้ประเภทของสวัสดิการจะมีครบถ้วน คือทั้งด้านบริการสังคม ประกันสังคม และสังคมสงเคราะห์ แต่ในแต่ละประเภทจะ จัดสรรให้ในระดับขั้นต่ำของสังคมนั้น ๆ

ประการที่สาม คำว่า **ขั้นต่ำ** หมายถึงระดับ floor ที่ตรงข้ามกับคำว่า เพดานหรือชั้นสูง (ceiling) ในทัศนะของธนาคารโลก ระบบ Social Safety Nets ไม่ได้เป็นเพียงกลไกป้องกันระดับการบริโภคของสังคมเท่านั้น แต่ยังเป็นการลงทุนทางสังคมด้วย ดังนั้นจึงต้องใช้ Social Safety Nets รักษาระดับมาตรฐานขั้นต่ำของการครองชีพ (acceptable floor on living standard) ขั้นต่ำในที่นี้จึงหมายความว่า จะต้องไม่ต่ำกว่าระดับที่กำหนด (Jimenez, 1999: ในหัวข้อ Why? อัดสำเนา)

คำว่า **สวัสดิการขั้นต่ำ** นำไปสู่ข้อถกเถียงและคัดค้านในสองด้าน ด้านหนึ่งเห็นว่าการกำหนดสวัสดิการขั้นต่ำไม่เป็นไปตามกลไกตลาด ไม่เป็นไปตามความสามารถของคนและงบประมาณของรัฐ เหตุผลนี้ก็คล้าย ๆ กับข้อคัดค้านการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ อีกด้านหนึ่งกลับเห็นว่า การจัดสวัสดิการให้เพียงขั้นต่ำไม่เพียงพอต่อความจำเป็นของคนในสังคม (สรุปข้อคิดเห็นจากการสัมมนา Social Safety Nets 15 ธันวาคม 2542 ณ โรงแรมเอเชีย)

อย่างไรก็ตาม กล่าวสำหรับสังคมไทย ธนาคารโลกเห็นว่า การจัด Social Safety Nets โดยรัฐบาลนั้น มีมูลค่าต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออก ขณะที่ Social Safety Nets ในประเทศ เอเชียตะวันออกมีมูลค่าต่ำกว่าประเทศแถบยุโรปและอเมริกามาก (Jimenez, เล่มเดียวกัน) หรืออีกนัยหนึ่ง แม้เราจะมีประเภทของสวัสดิการครบทุกประเภท แต่มูลค่าของสวัสดิการที่รัฐจัดสรรให้มีมูลค่าต่ำมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ทั้งยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ อีกด้วย

แนวความคิดการจัดสวัสดิการสังคมขั้นต่ำเพื่อคนจนคนด้อยโอกาสเห็นได้ชัดเจนจากบทวิเคราะห์ของธนาคารโลกที่กล่าวว่า ประเทศที่มีระบบ Social Safety Nets ก่อนที่จะเกิดภาวะเศรษฐกิจ จะสามารถปกป้องคนจนในยามวิกฤติได้ดีกว่า และจะสามารถหลีกเลี่ยงการทุ่มค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือคนจนที่สูงเกินไป อันเนื่องจากไม่เคยมีระบบ Social Safety Nets มาก่อน (Ferreira, et al., 1993: 3) ในรายงานของธนาคารโลกเรื่อง Poverty Reduction and the World Bank ก็บอกว่า Social Safety Nets ถูกออกแบบมาเพื่อช่วยเหลือคนจนที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจหรือตกอยู่ในภาวะที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ (World Bank, 1997: 20) บทวิเคราะห์เหล่านี้ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า จุดประสงค์ของ Social Safety Nets คือการช่วยเหลือคนจนให้อยู่รอดในภาวะที่ต้องสูญเสียรายได้ และสรุปไว้ชัดเจนว่า Social Safety Nets เป็นกลไกพื้นฐานประการหนึ่งของยุทธศาสตร์การลดความยากจน อีกสองปัจจัยคือความเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์

จึงเห็นได้ชัดเจนว่า Social Safety Nets ภายใต้บริบทดังกล่าวเป็นการจัดสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่กลุ่มคนเปราะบางหรือกลุ่มคนยากจน คนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ และสวัสดิการนั้นครอบคลุมสามด้านหลัก ๆ คือ บริการสังคม เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล (medical care) การประชาสงเคราะห์ หรือการสงเคราะห์สังคมคือ การช่วยเหลือให้เปล่าแก่ผู้ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ และการประกันสังคม ซึ่งผู้เอาประโยชน์จะต้องมีส่วนออกค่าใช้จ่ายในโครงการนั้นด้วย

นอกจากที่กล่าวแล้ว โครงการ Social Safety Nets ที่จัดโดยรัฐควรจะขยายขอบเขตให้มากกว่าสามด้านที่กล่าวมา ในการช่วยเหลือคนยากจนและการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวจากภาวะถดถอย โครงการที่ธนาคารมักจะแนะนำก็คือ โครงการสินเชื่อจุลกิจ (micro-credit) ดอกเบี้ยต่ำ โครงการนี้เป็นการจัดหาเงิน

กู้และปล่อยเงินกู้จำนวนน้อย ๆ ดอกเบี้ยต่ำ ๆ ให้แก่ครอบครัวยากจนหรือชุมชนยากจน เพื่อให้นำไปลงทุนทำการผลิตเพื่อให้เกิดการใช้แรงงานตัวเอง (self-employed) และเกิดการผลิตรายการค้าขนาดเล็กขนาดย่อยในชุมชน เป็นการกระตุ้นให้เกิดการสร้างงานและการผลิตในหมู่ประชาชนโดยไม่ต้องรอการลงทุนของภาคเอกชน (บริษัท) และภาครัฐ ในบางกรณีการให้เปล่า (grants) แก่กลุ่มครัวเรือนหรือชุมชนที่สามารถสร้างงานและการผลิตได้อาจเป็นสิ่งจำเป็น ถ้าวิเคราะห์ได้ว่าเงินให้เปล่านั้นกลุ่มครัวเรือนหรือชุมชนยากจนสามารถจะนำไปใช้ให้เกิดดอกออกผลและนำมาลงทุนหมุนเวียนต่อไปได้ และการให้ลักษณะนี้มีประโยชน์มากกว่าการให้เงินไปใช้ (cash transfers) เพื่อจ่ายบริโภค โครงการสินเชื่อจุลกิจที่ถือกันว่าประสบความสำเร็จในการช่วยครอบครัวยากจนคือ โครงการธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ใน บังคลาเทศ (ดู Yunus 1998) โครงการนี้ดำเนินการโดยเอกชน แต่ประสบความสำเร็จยิ่งกว่าโครงการที่ดำเนินงานโดยรัฐ

ดังนั้น Social Safety Nets จึงไม่จำกัดอยู่เฉพาะโครงการที่จัดโดยรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงโครงการที่มุ่งช่วยเหลือคนยากจน คนด้อยโอกาส ที่จัดโดยภาคเอกชนด้วย โดยเฉพาะโครงการสินเชื่อขนาดจิ๋วหรือสินเชื่อจุลกิจ ที่ดำเนินงานอยู่ในกลุ่มอดีตประเทศสังคมนิยม มักจะเป็นการดำเนินงานเครือข่าย NGOs ควบคู่ไปกับองค์กรอิสระของรัฐบาล (autonomous governmental organization) แหล่งเงินทุน ได้แก่ ธนาคารโลก USAID (United State Agency for International Development) และเงินจากรัฐบาลของประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น จากฟินแลนด์ สวีเดน เนเธอร์แลนด์ และออสเตรเลีย เป็นต้น องค์กรแหล่งเงินทุนเหล่านี้จะให้เงินผ่านองค์กร NGOs ใหญ่ๆ ของสหรัฐอเมริกา เช่น World Vision, CARE ควบคู่ไปกับการให้เงินผ่านองค์กรอิสระของรัฐบาล (Doyle, 1998: A8-A20)

ในสหรัฐอเมริกา สิ่งที่เราเรียกว่า Hidden Safety Nets หรือ "โครงข่ายความปลอดภัยที่ซ่อนเร้น" ดำเนินงานเคียงคู่ไปกับการดำเนินงานด้าน Social Safety Nets ของรัฐ Hidden Safety Nets ดำเนินงานโดยโบสถ์ต่าง ๆ ซึ่ง Ram Canaan จากมหาวิทยาลัยเพนซิลวาเนีย (University of Pennsylvania) พบว่า ในยุคของลัทธิเสรีนิยมใหม่ของสหรัฐอเมริกา การดำเนินงานด้านบริการสังคมและสังคมสงเคราะห์ของโบสถ์ต่าง ๆ กลับมีมากกว่ายุคก่อน ๆ แต่เขาก็ให้ความเห็นว่า แม้โบสถ์เหล่านี้จะทำงานด้านนี้อย่างเต็มที่ก็ไม้อาจเต็มเต็มส่วนที่ขาดหายไปอันเกิดจากความบกพร่องของรัฐได้ จะเป็นได้ก็เพียงส่วนประกอบประการหนึ่งของระบบ Social Safety Nets เท่านั้น (ดู Canaan, 1999)

ในยุโรป ระบบสวัสดิการสังคมเพื่อความกินดีอยู่ดี (well-being) ของประชาชนกำลังถูกลดลงมาตามลำดับตามแนวคิดลัทธิเสรีนิยมใหม่ ในอังกฤษ ยุคพรรค conservative มีอำนาจ ได้ลด สวัสดิการสังคมลงไปมาก โดยการนำเอาระบบตรวจสอบรายได้ (income tested) มาใช้ เพื่อกำหนดว่าคนกลุ่มใดบ้างที่ควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ดังนั้นในปี 1987 จึงพบว่า จากจำนวนประชาชน 5.5 ล้านคนที่เคยได้รับความช่วยเหลือหรือมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือได้ลดลงเหลือเพียง 4.4 ล้านคน เท่านั้น (Department of Social Security Statistic, 1991: table H5.01) และภายใต้การรวมตัวกันเป็นสหภาพยุโรป (European Union) รัฐบาลของแต่ละประเทศถูกกดดันให้ลดโครงการช่วยเหลือประชาชนในลักษณะสังคมสงเคราะห์ (social assistance) ให้อยู่ในระดับเดียวกัน หากมีระดับที่เหลื่อมล้ำกันประชาชนจากประเทศที่รัฐบาลช่วยเหลือน้อยจะอพยพไปสู่ประเทศที่รัฐบาลช่วยเหลือมากกว่า เพราะภายในสหภาพยุโรปประชาชนสามารถเคลื่อนย้ายอพยพได้อย่างเสรี ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศในสหภาพยุโรปจะถูกลดลงอยู่ในระดับมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการป้องกันทางสังคม

เท่านั้น หรือเรียกตามภาษาของธนาคารโลกก็คือ Social Safety Nets นั่นเอง ซึ่งก็หมายความว่า ไม่ใช่ทุกคนที่จะอยู่ในข่ายของการที่จะได้รับความช่วยเหลือ

กล่าวโดยสรุป Social Safety Nets ในบริบทของลัทธิเสรีนิยมใหม่ คือ กลไกในการสร้างโอกาสให้แก่คนจนคนด้อยโอกาสเพื่อให้มีชีวิตรอดอยู่ได้ เพื่อดำรงความเป็นทรัพยากรของมนุษย์ของสังคม สร้างประโยชน์ให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสังคมต่อไป การไม่มี Social Safety Nets เป็นการทำลายโอกาสของปัจเจกบุคคลและโอกาสของสังคม ในอันที่จะทำให้สังคมบรรลุความหวังและความพอใจอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State) จะมีการรอบความคิดว่า พลเมืองทุกคนโดยไม่จำแนกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม จะต้องสามารถรู้สึกด้วยความคิดและจิตวิญญาณว่ามีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของประชาคมและชุมชน (Royal Commission on Social Security, 1972: 65) มันจึงเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (social basic right) ที่พลเมืองทุกคนจะต้องได้รับสวัสดิการด้านสุขภาพ การศึกษา และที่อยู่อาศัยสำหรับบุคคลและหรือครอบครัวที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ รัฐจะต้องจัดสรรรายได้ให้แก่คนเหล่านี้ในระดับที่ไม่แตกต่างจากผู้มีรายได้ปกติมากเกินไป

หลักการนี้ขัดกับหลักการของลัทธิเสรีนิยมใหม่ที่ต้องการลดบทบาทของรัฐและเน้นให้ครัวเรือนช่วยเหลือตนเอง (self-reliance) ระบบสวัสดิการสังคมจึงถูกลดระดับ ขอบเขต และความครอบคลุม จากระบบที่จัดหาให้แก่ทุกคนมาสู่ระดับจัดหาให้แก่เฉพาะบางกลุ่มที่ด้อยโอกาสและช่วยเหลือตนเองไม่ได้ โดยการตรวจสอบ (means test) ระดับรายได้ของผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือระดับสวัสดิการจึงเหลือเพียง Modest Safety Nets หรือ "สวัสดิการขั้นต่ำที่พอทำให้มีชีวิตอยู่รอดได้" สภาพการณ์เช่นนี้ แม้ในสหรัฐอเมริกาปัจจุบันก็มีผู้กล่าวว่า "ยุคแห่งการประกันสังคมที่เรารู้จักกันมา

ตั้งแต่ 1930s นั้น ได้สิ้นสุดลงแล้ว พวกเราขณะนี้เปรียบเสมือนนกที่
ต้องสร้างรังเพื่อพักไข่ของตนเอง" (Etzioni, 1996: 5) ทั้งนี้ลัทธิเสรีนิยม
ใหม่สนับสนุนให้ลดบทบาทรัฐบาลและให้ประชาชนออกจากระบบ
ประกันสังคม และสร้างระบบออมของครัวเรือนเพื่อช่วยเหลือตนเอง
หรือให้องค์กรประชาชนรับผิดชอบกันเอง

ทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังของลัทธิเสรีนิยมใหม่
ก็คือ กลไกตลาดเสรี หมายความว่า การจัดสรรทรัพยากรและรายได้
ในสังคมจะต้องเคลื่อนไหวไปตามกลไกอุปสงค์อุปทาน การไปสร้าง
ระบบแทรกแซงให้กลไกอุปสงค์อุปทานผิดเพี้ยนถือว่าเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง
เช่น ในยามภาวะเศรษฐกิจวิกฤติ คนว่างงานมาก อุปสงค์แรงงานมี
น้อย ค่าจ้างก็ควรจะต่ำ คนว่างงานจึงควรยินดีทำงานด้วยอัตราค่า
จ้างต่ำ หากคนงานนั้นอยู่ในโครงการประกันการว่างงาน ผลประโยชน์
ที่ได้รับจากการประกันการว่างงานก็ควรจะต่ำกว่าอัตราค่าจ้างอย่างมี
นัยสำคัญ เพราะถ้าไม่ต่างกันมากก็จะทำให้คนว่างงานคอยรับแต่
ผลประโยชน์จากโครงการประกันสังคมโดยไม่ยอมทำงาน และถ้ารัฐ
จัดโครงการสร้างงาน โครงการนั้นก็ควรจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าปกติเพื่อให้
สามารถจ้างแรงงานได้มาก และถ้าโครงการสร้างงานของรัฐจ่ายค่า
จ้างเท่ากับอัตราค่าจ้างปกติก็จะเกิดผล 2 ประการ ประการแรก
แรงงานอื่น ๆ ที่มีงานทำอยู่แล้วอาจจะย้ายเข้ามาทำในโครงการสร้าง
งานด้วย ทำให้คนที่ว่างงานจริง ๆ ไม่ได้ตำแหน่งงาน ประการที่สอง
ถ้าค่าจ้างในโครงการเท่ากับค่าจ้างปกติ คนที่เข้ามาทำงานในโครงการ
ก็จะไม่ตื่นนอนหางานอื่น ๆ ในภาคเอกชนที่มีค่าจ้างดีกว่า ดังนั้น
โครงการสร้างงานในภาวะวิกฤติจึงเป็นเพียงระบบ Social Safety
Nets ที่ช่วยบรรเทาการว่างงานและสร้างโอกาสให้คนงานได้มีช่องทาง
ในอันที่จะไปทำงานในภาคเอกชนที่ค่าจ้างดีกว่า นี่คือแนวคิดของพวก
เสรีนิยมใหม่ที่คิดถึงกลไกตลาดเป็นหลัก และความจำเป็นของคน
เป็นรอง

สำหรับ "ทฤษฎีสติพื้นฐานทางสังคม (social basic right) ตามที่ปฏิบัติกันอยู่ในประเทศสังคมนิยมและรัฐสวัสดิการที่ว่า พลเมืองทุกคนมีความเป็นเจ้าของ และมีส่วนร่วมในประชาคมและทรัพยากรของประชาคม จึงมีสิทธิอันสมบูรณ์ที่จะได้ส่วนแบ่งอย่างเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกัน (ดู Neuhaus, 1979: 13-14) ซึ่งขัดกับหลักของลัทธิเสรีนิยมใหม่ จึงถูกปฏิเสธและถูกยกเลิก ลัทธิเสรีนิยมใหม่ไม่มีจุดประสงค์ที่จะลดความแตกต่างทางชนชั้น แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสังคมและความสูญเปล่าของทรัพยากรมนุษย์

ความจริงในกรอบความคิดที่ว่าช่วยเหลือคนจนคนด้อยโอกาสเพื่อป้องกันปัญหาทางสังคมนี้ หลักทางศาสนาของทุกศาสนา มักจะมีกำหนดไว้ แต่ใช้กรอบความคิดของการทำบุญหรือทำตามความเชื่อทางศาสนา ไม่ได้ทำไปตามเหตุผลของทางโลก เช่น ในหลักของพุทธศาสนา ทรัพย์ที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของมนุษย์ก็คือ "อริยทรัพย์" อันหมายถึง ทรัพย์ของผู้เจริญด้วยธรรมและสติปัญญา ประกอบด้วย (1) การเชื่อในสิ่งที่ควรเชื่อ (2) รักษากายวาจาให้เรียบร้อย (3) มีความละเอียดรอบาปทุกชนิด (4) มีความตื่นกลัวต่อความชั่วทั้งหลาย (5) ศึกษาหาความรู้ให้มาก (6) สละแบ่งปันสิ่งของแก่คนที่ควรได้รับการแบ่งปัน (จาคะ) (7) รอบรู้ในสิ่งที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์

"จาคะ" แปลว่า การแบ่งปันให้แก่บุคคลที่ควรได้รับการแบ่งปัน และบุคคลในสังคมที่ควรได้รับการแบ่งปันเป็นอย่างยิ่งก็คือ คนจนคนด้อยโอกาส นั่นเอง เพราะถ้าหากคนเหล่านี้ไม่ได้รับการแบ่งปัน ส่วนหนึ่งของพวกเขา ก็อาจจะดำรงชีวิตอยู่ไม่ได้ หรือถ้าต้องการดิ้นรนต่อสู้เพื่อมีชีวิตรอดก็อาจสร้างสร้างพฤติกรรมเบี่ยงเบนหรือพฤติกรรมผิด ๆ เป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนต่อผู้อื่นและสังคมโดยส่วนรวม ดังนั้น ในหลักทางพุทธ บุคคลที่จะได้รับการยกย่องว่าเป็น "เศรษฐี" หรือผู้รู้จักสะสมทรัพย์ และรู้จักใช้ทรัพย์ให้สอดคล้องกับ

ทางธรรม จะต้อง มี "มรภาพธรรม" อันประกอบด้วย สัจจะ คือ ชื่อสัตย์สุจริต ทมะ คือ การรู้จักขมใจ จาคะ คือการสละแบ่งปัน และขันติ คือความอดทน ดังนั้น "เศรษฐี" ตามคตินิยมในทางพุทธจึงมักจะมี "โรงงาน" เพื่อนำเอาโภคทรัพย์ที่ตนหามาโดยสุจริต ตามหลักของ "หัวใจเศรษฐี" มาแจกจ่ายให้แก่คนยากคนจน คนด้อยโอกาส เพื่อสังคมบุญบารมีให้มีความเป็นเศรษฐียิ่ง ๆ ขึ้นไป ทั้งในโลกนี้และโลกหน้า

หัวใจเศรษฐีประกอบด้วย (1) การถึงพร้อมด้วยความหมั่นเพียรพยายามในการประกอบหน้าที่การงาน เพื่อให้ได้โภคทรัพย์มา (2) เมื่อได้มาแล้วก็ต้องรู้จักดูแลรักษาให้โภคทรัพย์นั้นคงอยู่และงอกเงย ไม่สุรุ่ยสุร่าย ไม่ใช้จ่ายไปในทางที่ไม่เกิดประโยชน์ (3) มีมิตรสหายเพื่อนฝูงและบริวารที่เป็นคนดี ไม่ปอกกลอก ปลิ้นปล้อน ผลิตุภทรัพย์สินโภคทรัพย์ให้สิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ และ (4) อาชีพการงานที่ทำนั้นจะต้องสุจริต ไม่มีผิดศีลธรรม

ผู้ที่มีทรัพย์สินโภคทรัพย์มากมายโดยการสร้างและสะสมขึ้นมาตามหลักการดังกล่าวเท่านั้นถึงจะเรียกได้ว่าเป็น "เศรษฐี" ตามคตินิยมทางพุทธ แต่กระนั้นก็จะยังไม่เป็นเศรษฐีโดยสมบูรณ์ถ้าไม่มีโรงงานเพื่อการบำเพ็ญบุญบารมี

ดังที่กล่าวมา ไม่ว่าจะโดยทฤษฎีทางโลกและทางศาสนาก็ล้วนเห็นว่า เพื่อความสงบและสันติของสังคมจำเป็นจะต้องจัดสรรแบ่งปันรายได้และทรัพยากรให้แก่คนยากจน คนด้อยโอกาส ทั้งเพื่อการบำเพ็ญตามคตินิยมทางศาสนาและเพื่อดูแลรักษาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณค่าและสร้างประโยชน์ให้แก่สังคมตามคตินิยมของทางโลก

4.2 Social Safety Nets ในประเทศไทย

สวัสดิการสังคมในสังคมไทย โดยความเป็นจริงเป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำและครอบคลุมไม่ทั่วถึงทุกกลุ่มคนที่ต้องการความช่วยเหลือ สวัสดิการสังคมตามแนว Social basic Right

ได้มีการดำรินในยุคคณะราษฎรแต่มิได้นำมาใช้แต่อย่างใด สวัสดิการสังคมขั้นต่ำที่มีอยู่หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็คือบริการการศึกษา สาธารณสุข และการประชาสงเคราะห์ ในปี พ.ศ. 2533 ได้มีพระราชบัญญัติประกันสังคมประกาศใช้ ทำให้ระบบสวัสดิการภายใต้การจัดการของรัฐสามด้าน แต่ก็ยังเป็นสวัสดิการขั้นต่ำที่ครอบคลุมไม่ทั้งหมด ตัวอย่างเช่น ยังมีคนจนจำนวนมากที่ไม่สามารถส่งให้ลูกเรียนหนังสือได้ ที่ผ่านมากคนส่วนใหญ่ของประเทศจึงจบการศึกษาเพียงชั้นประถมต้นและประถมปลาย ประชาชนที่ไม่มีรายได้ประจำไม่ได้ประโยชน์จากโครงการประกันสังคม เป็นต้น ในโครงการประกันสังคมเอง ถึง ณ วันนี้ ก็ยังไม่มีโครงการประกันการว่างงานหรือประกันการมีงานทำ

โดยทั่วไปคนยากคนจนในสังคมดิ้นรนต่อสู้ชีวิตด้วยตนเองหรือพึ่งพาญาติพี่น้อง รวมไปถึงการพึ่งวัดโดยเฉพาะเด็กผู้ชายของครอบครัวยากจน ได้พึ่งพาวัดเป็นที่อยู่อาศัย เป็นที่พึ่งพิงยังชีพและศึกษาเล่าเรียน ดังนั้น โครงข่ายทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นกลไก Social Safety Nets โดยธรรมชาติมายาวนาน และได้ช่วยเหลือครอบครัวยากจนจำนวนมากให้มีโอกาสในชีวิต

สวัสดิการโดยรัฐ แม้จะเป็นสวัสดิการขั้นต่ำแต่ในสังคมไทยก็เรียกว่า "สวัสดิการ" ไม่ได้เรียกว่า "Social Safety Nets" แต่นับตั้งแต่ประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ อยู่ภายใต้การควบคุมของ IMF และพึ่งพาเงินกู้เพื่อช่วยเหลือทางสังคมจากธนาคารโลก คำว่า "Social Safety Nets" ได้มีการพูดกันมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ก็เพราะ ธนาคารโลก ILO และ IMF ต้องการให้ไทยจัด Social Safety Nets อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อบรรเทาภาวะวิกฤติทางสังคม

ในความเป็นจริงได้มีความพยายามจัดระบบสวัสดิการสังคมให้รอบด้านและครอบคลุมทุกประเภท แต่ก็ยังไม่ปรากฏประสิทธิผลชัดเจน กล่าวคือ ในปี 2534 ได้มีการวางแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ (พ.ศ.2535-

2539) โดยคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ในแผนนี้ครอบคลุมการช่วยเหลือ บริการ การบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคม และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากประชาชน และเพื่อรองรับแผนงานดังกล่าวได้มีการร่างพระราชบัญญัติ สวัสดิการสังคม แต่ขณะนี้ก็ยังไม่ผ่านมติของรัฐสภา

ตามพระราชบัญญัตินี้กลุ่มคนที่จะได้รับสวัสดิการคือผู้ด้อยโอกาสและผู้ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น ครอบครัวยากจน สตรีมีครรภ์ สตรีอาชีพบริการ เด็กและเยาวชน ผู้ยากไร้ ผู้ชรา และผู้ประสพภัยธรรมชาติ การให้บริการคนเหล่านี้ต้องผ่านการทดสอบ (means test) ว่าควรได้รับการช่วยเหลือจริง เช่น ในมาตรา 26 บอกว่า ให้ครัวเรือนซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพได้รับสวัสดิการสังคมที่จำเป็นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และการให้สวัสดิการตามมาตรานี้ครอบคลุมการศึกษา ทุนประกอบอาชีพ เครื่องอุปโภคบริโภค ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการทางสังคมสงเคราะห์

กล่าวโดยสรุป สวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้เป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่กลุ่มคนจนคนด้อยโอกาส เป็นสวัสดิการขั้นต่ำเฉพาะกลุ่ม ซึ่งก็คือนิยามของคำว่า Social Safety Nets นั้นเอง แต่กระนั้นก็ตาม ก็ยังมีปัญหาว่าจะสามารถครอบคลุมคนจนคนด้อยโอกาสทุกกลุ่มได้อย่างไร ยิ่งกว่านั้นเมื่อเทียบกับประเทศที่เจริญแล้ว สวัสดิการขั้นต่ำของสังคมในประเทศไทยก็ยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ากันมาก

ความจริงยังมีสวัสดิการสังคมอื่น ๆ ในประเทศไทยที่มีลักษณะครอบคลุมทั่วถึงโดยไม่จำกัดกลุ่มคนและไม่ต้องทดสอบรายได้ (income test) นั่นคือ การบริการการศึกษาภาคบังคับ และการบริการสาธารณสุขด้านการป้องกันโรคและดูแลสุขภาพอนามัย ซึ่งถือเป็นบริการสังคม (social services) ที่ให้แก่ทุกกลุ่มคนและชนชั้น

กล่าวได้ว่า สวัสดิการสังคมประเภท บริการสังคมและสังคมสงเคราะห์มีมานานในสังคมไทย ส่วน การประกันสังคมเป็นระบบสวัสดิการระบบใหม่ที่เพิ่งเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2533 ซึ่งทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นสวัสดิการขั้นต่ำ (ตามนัยของธนาคารโลกที่กล่าวแล้วในหัวข้อ 2.5) ดำเนินงานทั้งโดยรัฐและเอกชนจัดได้ว่าเป็น Social Safety Nets ตามความหมายของธนาคารโลก (รายละเอียดของ สวัสดิการด้านต่าง ๆ ดังกล่าวได้แยก รายงานการศึกษาออกไปอีก 4 รายงานการศึกษา เพื่อให้ครอบคลุม Social Safety Nets ทั้ง 4 ประเภท ตามความหมายของธนาคารโลก)

หากจะพิจารณาสถานภาพของ Social Safety Nets ในประเทศไทย อาจพิจารณาได้ในสองระดับคือ ระดับ เป้าหมายและนโยบาย และระดับโครงการและประสิทธิภาพ

(1) ระดับเป้าหมายและนโยบาย ในระดับนโยบายแห่งชาติอาจจะพอสรุปได้ว่า รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยย่อมมีนโยบายที่จะส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำหน้าที่ด้านการสงเคราะห์และแก้ปัญหาทางสังคมก็ย่อมมีนโยบายเช่นนี้เหมือนกัน จากนโยบายดังกล่าวอาจกำหนดเป้าหมายเพื่อวัดการสัมฤทธิ์ผลในสามด้านคือ

1.1) ด้านการแก้ไขความเดือดร้อนหรือ บำบัดรักษา กลุ่มบุคคลในเป้าหมายคือบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม เช่น ประชาชนในชุมชนแออัด เด็กเร่ร่อนจรจัด คนพิการ คนอนาถา คนชราไร้ที่พึ่ง เป็นต้น สวัสดิการสังคมด้านนี้ส่วนใหญ่คือสังคมสงเคราะห์ประชาชน เพื่อให้คนเหล่านี้มีชีวิตอยู่ในสังคมได้เยี่ยงมนุษย์ และสามารถที่จะแก้ไขฟื้นฟูให้มีศักยภาพที่จะทำประโยชน์ให้แก่ตนเองและสังคมได้ต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า สวัสดิการสังคมส่วนนี้ ในสังคมไทยมีมานาน เป็นที่รับรู้กันทั่วไป ในด้านองค์ความรู้นั้นก็มิ

การสอนกันในระดับอุดมศึกษาและม้งงานวิจัยหลากหลายที่เกี่ยวข้องกับเด็กด้อยโอกาส เกี่ยวกับชุมชนแออัด เกี่ยวกับคนชรา เกี่ยวกับผู้หญิง อาชีพพิเศษ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของสัมฤทธิ์ผลแล้ว อาจกล่าวได้ว่าศักยภาพของรัฐในการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาส ยังทำได้ในขอบเขตจำกัด ยังมีประชาชนผู้ด้อยโอกาสอีกมากมายที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือ ตัวอย่าง เช่น การสงเคราะห์คนชราเมื่อปี 2542 โดยการช่วยเหลือเงิน 20 บาท/เดือน ครอบคลุมคนชราเพียง 380,000 คนในขอบเขตทั่วประเทศเท่านั้น นี่ก็เป็นปัญหาโดยปกติของประเทศ ด้อยพัฒนาที่รัฐจะขาดทั้งงบประมาณและกำลังคน รวมไปถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงานด้วย แต่ยิ่งโชคดียู่บ้างที่ปัจจุบันนี้มีองค์กร NGOs ต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาส แม้ว่า NGOs จะมีบทบาทที่เป็นจริงมากขึ้นตามลำดับ แต่ความรู้ ความเข้าใจและข้อมูลเกี่ยวกับ NGOs ในเมืองไทยยังมีน้อย เป็นประเด็นที่น่าวิเคราะห์ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

1.2) ด้านป้องกันปัญหา เช่น ป้องกันเยาวชน ไม่ให้เยาวชนกลายเป็นบุคคลไร้อาชีพ ประพฤติตนเสื่อมเสีย โดยการฝึกอาชีพ พัฒนาความรู้ ป้องกันไม่ให้ประชาชนเจ็บไข้ได้ป่วย ซึ่งบั่นทอนศักยภาพของการผลิตโดยการสร้างและบริการสาธารณสุขมูลฐาน เพื่อป้องกันโรคระบาด และดูแลรักษาให้สุขภาพสมบูรณ์

กล่าวสำหรับการพัฒนาความรู้ ปัจจุบันนี้ นับได้ว่าขยายตัวไปมาก โดยที่รัฐบาลมีเป้าหมายที่จะให้เยาวชนจบการศึกษา ม.3 หรือมีการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี และเพื่อให้ทุกคนมีโอกาสได้ศึกษาในระดับนี้ จึงมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการศึกษาให้ผู้ด้อยโอกาสไม่มีทุนเล่าเรียนสามารถกู้ยืมเงินเป็นทุนเล่าเรียนได้ และสำหรับผู้ที่ต้องเรียนในโรงเรียนของเอกชน ก็มีโครงการคูปองการศึกษา คือนักเรียนที่ได้รับคูปองสามารถเบิกเงินสนับสนุนการศึกษาจากรัฐได้ เป็นต้น

ในระดับการศึกษาออกโรงเรียนเพื่อการพัฒนาความรู้พื้นฐานการศึกษาออกโรงเรียน (กศน.) ก็ได้ขยายโครงการกว้างขวางออกไปมาก ทั้งในชนบทและโรงงาน เปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการพัฒนาความรู้สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ การจัดการเรียนระบบทางไกลผ่านสื่อดาวเทียมและโทรทัศน์นับเป็นมิติใหม่ของการศึกษาออกโรงเรียน ซึ่งกำลังพัฒนาไปสู่ระบบการศึกษาตลอดชีพ

อย่างไรก็ตาม ทางด้านการพัฒนาอาชีพและฝีมือแล้ว อาจกล่าวได้ว่ายังต้องการการพัฒนาและการสงเคราะห์จากรัฐอีกมาก จะเห็นได้ว่าแรงงานการผลิตส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขณะที่หน่วยการผลิตต่าง ๆ ในปัจจุบันต้องการแรงงานฝีมือ เพราะสถานการณ์การแข่งขันทางเศรษฐกิจและการค้ายุคนี้ต้องการสินค้าที่มีคุณภาพสูง ใช้เทคโนโลยีสูง

ในปัจจุบันหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาทักษะและฝีมือยังมีน้อย เท่าที่มีอยู่ก็ดำเนินงานในขอบเขตที่แคบ แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน แต่ในทางรูปธรรมยังไม่ชัดเจน หากจะดำเนินการด้านพัฒนาทักษะและฝีมือในลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของโครงการสวัสดิการสังคม รัฐก็คงต้องจัดระบบและลงทุนลงแรงอีกมาก เพื่อให้เกิดสถาบันพัฒนาฝีมือด้านต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้ใช้บริการฟรีหรือบริการราคาถูก เหมือนกรณีที่ได้ดำเนินการอยู่ในด้านการพัฒนาความรู้พื้นฐาน

1.3) ด้านพัฒนาศักยภาพ ความคิด และจิตใจ สวัสดิการสังคมด้านนี้เน้นหนักไปที่ "ตัวคนและชุมชน" คือการพัฒนาให้คนมีศักยภาพที่จะคิด ที่จะพัฒนา มีจริยธรรม รับผิดชอบต่อส่วนรวม เคารพต่อสิทธิและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน เป็นการพัฒนาให้คนมีอารยธรรม

ดูเหมือนว่าความรู้ความเข้าใจในความสำคัญของสวัสดิการสังคมในแง่นี้จะมีน้อยกว่าด้านอื่น ๆ ในทางราชการมีการวิเคราะห์วิจัยและวิจารณ์กันมากเกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยน

แปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลกระทบต่อรากฐานทางวัฒนธรรมและจริยธรรม แต่การพัฒนาศักยภาพทางวัฒนธรรมทางจิตใจ จะถูกละเลยกันไป และให้ความสนใจต่อโครงการสวัสดิการสังคมเชิงวัตถุเสียเป็นส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม ในช่วงไม่กี่ปีมานี้องค์กร NGOs หลาย ๆ องค์กรได้หันมาสนใจการพัฒนาทางวัฒนธรรม อนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น พัฒนาศักยภาพของชุมชนกันมาก และกดดันให้หน่วยงานของรัฐต้องหันมาสนใจงานด้านนี้มากขึ้น ผู้พัฒนาองค์กรความรู้และความคิดที่โดดเด่นเกี่ยวกับศักยภาพของชุมชนในทศวรรษนี้เห็นจะได้แก่ นายแพทย์ประเวศ วะสี ซึ่งเป็นผู้ที่ได้เผยแพร่แนวคิดและทฤษฎีศักยภาพของชุมชนอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เรื่องความสุขถ้วนหน้า (2530) ถึงสังคมสมานภาพและวิชา (2536)

(2) ระดับโครงการและประสิทธิภาพ

2.1) โครงการสงเคราะห์ประชาชน

ถ้าเป็นภาครัฐก็คือโครงการของกรมประชาสงเคราะห์เป็นสำคัญ และเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนว่าเป็นผู้มีบทบาทด้านนี้มาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน โครงการประเภทนี้มีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคมดังกล่าวมาแล้ว ถ้าเป็นภาคเอกชนก็คืองานสงเคราะห์ชุมชนของ NGOs ต่าง ๆ

2.2) โครงการประกันสังคม ซึ่งได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี 2533 พ.ร.บ.ประกันสังคม 2533 การประกันมี 7 ประเภท คือ (1) ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย (2) คลอดบุตร (3) ทูพพลภาพ (4) ตาย (5) สงเคราะห์บุตร (6) ชราภาพ (7) ว่างาน แต่ดำเนินการไปแล้วมี 6 ประเภท คือ จาก 1-6 อีกหนึ่งประเภทคือ 7 ยังไม่มีการดำเนินการ และ 7 ประเภทก็ยังไม่ครอบคลุมลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 น แม้ว่าขณะนี้จะได้มีความพยายามผลักดันให้ครอบคลุมถึงก็ตาม

นอกจากกองทุนประกันสังคม

พ.ร.บ.ประกันสังคม 2533 แล้วยังมีกองทุนเงินทดแทน ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นมาตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 กองทุนเงินทดแทนนี้ตามกฎหมายแล้วเป็นส่วนหนึ่งของโครงการประกันสังคม เพราะจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บไข้ได้ป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ดังนั้น ตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา จึงได้กำหนดให้กองทุนเงินทดแทนสังกัดสำนักงานประกันสังคม และบังคับใช้กองทุนเงินทดแทนกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ทั้งราชอาณาจักร ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ กิจการโรงเรียนราษฎร์ กิจการเพาะปลูกหรือประมง

กองทุนเงินทดแทนมีความเติบโตมาตามลำดับ และนับได้ว่าเป็นโครงการสวัสดิการสังคมที่ให้บริการแก่ลูกจ้างจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง แม้ว่านายจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินเข้ากองทุนแต่เพียงฝ่ายเดียว

การมีกองทุนเงินทดแทน แม้จะเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ได้รับอันตรายและเจ็บไข้ได้ป่วยจากการทำงาน แต่หลักประกันที่ดีกว่าคือ การสร้างมาตรการป้องกันการประสบอันตรายและการเจ็บป่วยจากการทำงานการป้องกันน่าจะมีต้นทุนน้อยกว่าและมีผลให้ลูกจ้างได้รับความปลอดภัยมากกว่า มีหลักประกันสุขภาพสูงกว่า โครงการเพื่อสวัสดิการและสวัสดิภาพของลูกจ้างในด้านนี้จึงต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง

2.3) *โครงการบริการทางสังคม* การบริการสังคมประกอบด้วย การศึกษา การสาธารณสุข การเคหะ การมีงานทำ และการบริการข่าวสารข้อมูล เพื่อสวัสดิภาพของประชาชน โครงการบางส่วนอาจจะคาบเกี่ยวกับการสงเคราะห์ประชาชน เช่น การบริการให้ความช่วยเหลือแก่เด็ก คนชรา และคนพิการ เป็นต้น

ด้าน การศึกษา ในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นโครงการของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกำลังเร่งรัดบริการ

การศึกษาทุกระดับ ทั้งการศึกษาในโรงเรียนและนอกโรงเรียน เพื่อพัฒนาความรู้พื้นฐานให้แก่ประชาชนทุกระดับให้มากขึ้น ส่วนด้านการสาธารณสุข โครงการต่าง ๆ เป็นของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งด้านหลักคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านสาธารณสุข เช่น โครงการสร้างโรงพยาบาลสาธารณสุข ขนาด 10-150 เตียง ให้ครบทุกอำเภอ และระดับต่ำกว่าอำเภอมีโครงการสร้างสถานีอนามัยให้ครบทุกตำบล โดยสถานีอนามัยจะมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับต่ำกว่าปริญญา คอยให้บริการเกี่ยวกับการป้องกันและส่งเสริมคุณภาพจากรายงานของกระทรวงสาธารณสุข โครงการนี้ใกล้บรรลุเป้าหมายแล้ว คือ มีโรงพยาบาลในทุกจังหวัด และร้อยละ 93 ของอำเภอต่าง ๆ ทั่วประเทศ ก็มีโรงพยาบาลชุมชนแล้ว ส่วนสถานีอนามัยนั้นก็มีแล้วทุกตำบล โครงการ 30 บาท รักษาได้ทุกโรคก็เป็นโครงการก้าวกระโดดอีกก้าวหนึ่งที่ได้เริ่มโครงการไปแล้ว

สำหรับประชากรที่ด้อยโอกาส ตั้งแต่ปี 2524 ได้กำหนดว่าสำหรับครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 2,000 บาท/เดือน และคนโสดที่มีรายได้ต่ำกว่า 1,500 บาท/เดือน ให้มีสิทธิในการรักษาพยาบาลฟรี

อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลักของสวัสดิการสังคมด้านนี้ก็คือ จำนวนแพทย์และพยาบาลไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในชนบท เช่น ในเขตเมืองของต่างจังหวัดมีอัตราส่วนแพทย์ 1 คน ต่อประชากร 6,237 คน ถ้าในชนบทห่างไกล แพทย์ 1 คน ต่อประชากร 10,000 กว่าคน ในขณะที่กรุงเทพฯ แพทย์ 1 คนต่อประชากร 720 คน เป็นต้น (สถิติสาธารณสุข พ.ศ. 2534: 191) นอกจากนี้แล้วยังมีปัญหาสมองไหลจากภาครัฐสู่ภาคเอกชน ยิ่งทำให้ภาครัฐขาดแคลนแพทย์และพยาบาลที่จะบริการประชาชนในชนบทซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย

ทางออกประการหนึ่งที่น่าจะเป็นไปได้ก็คือ การสร้างแรงจูงใจให้โรงพยาบาลเอกชนเข้าร่วมโครงการสวัสดิการ

สังคมของรัฐ ดังที่เป็นอยู่ในโครงการประกันสังคม ซึ่งยังต้องการค้นคว้าและศึกษาต่อไป งานวิจัยในประเด็นนี้ น่าจะเป็นประโยชน์ต่อนโยบาย มาตรการ และโครงการด้านนี้

การบริการสังคมด้านอื่น ๆ คือ การเคหะสงเคราะห์ มีหน่วยงานหลักอยู่สองหน่วยงานที่ทำหน้าที่เด่นชัด คือ การเคหะแห่งชาติและธนาคารอาคารสงเคราะห์ การเคหะแห่งชาติ มีภารกิจด้านการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ด้วยการสร้างบ้านหรืออาคารชุดราคาถูกรายให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ส่วนธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้จัดบริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยบริการประชาชนในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แม้ว่าทั้งสองหน่วยงานจะดำเนินงานในด้านนี้อย่างเต็มที่ แต่ยังมีผู้ด้อยโอกาสอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถได้รับบริการ เนื่องจากว่าการบริการด้านนี้ยังต้องอาศัยความสามารถในการหารายได้ของผู้รับบริการ ถ้าผู้รับบริการมีความสามารถน้อยหรือไม่สามารถรับผิดชอบต่อภาระหนี้สิน ก็ไม่สามารถได้บริการ อีกด้านหนึ่ง สองหน่วยงานต้องคำนึงถึงต้นทุนและกำไร ไม่สามารถให้บริการในลักษณะที่จะทำให้หน่วยงานขาดทุน จึงไม่อาจจะบริการให้แก่ผู้ด้อยโอกาสที่มีความจำเป็นเรื่องที่อยู่อาศัยแต่มีรายได้น้อยพอ

ส่วนทางด้านบริการจัดหางาน หน่วยงานที่ให้บริการด้านนี้คือ กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หน่วยงานนี้พยายามเป็นสื่อกลางที่จะจัดให้ผู้ต้องการงานทำและผู้ที่ต้องการแรงงานได้พบกันโดยการจัดงานวันนัดพบแรงงานในหลาย ๆ แห่ง ปีละหลายครั้ง รวมทั้งการบริการข่าวสารข้อมูลตลาดแรงงานให้ผู้ที่ต้องการหางานได้ทราบ ทั้งงานในประเทศและต่างประเทศ ปัญหาของการจัดหางานก็คือ ยิ่งขาดแคลนข้อมูลทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน งานการสร้างฐานข้อมูลตลาดแรงงานจึงเป็นสิ่งเร่งด่วน ความเป็นจริงก็คือว่า นอกจากวันนัดพบแรงงานแล้ว ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างแทบจะไม่ได้ติดต่อขอรับบริการจากกรม

จัดหางานเลย สำนักงานจัดหางานของเอกชนจึงยังคงมีบทบาทเป็น
 ด้านหลักในเรื่องนี้ ทั้ง ๆ ที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่บ่อย ๆ ว่า สำนักงาน
 จัดหางานของเอกชนบางแห่งมีการล่อลวงและเอาเปรียบแรงงาน

อย่างไรก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น
 ในด้านการส่งคนงานไปทำงานในตลาดต่างประเทศเพราะทาง
 กระทรวงแรงงานฯ ได้มีความพยายามที่จะติดต่อกับรัฐบาลที่ต้องการ
 แรงงานไทย และได้มีการเจรจาระดับรัฐบาลเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน
 ไทย ทำให้ลดการเอาเปรียบแรงงานลงไปได้บ้าง บริษัทนายหน้า
 จัดหางานก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อตกลงมากขึ้น ต่างประเทศ
 ก็พอใจที่จะติดต่อกับทางรัฐบาลมากขึ้นแทนที่จะติดต่อกับบริษัท
 นายหน้าทั้งหมดเหมือนยุคก่อน ๆ แต่โดยรวมแล้วปัญหาต่าง ๆ ที่ยัง
 แก้ไขไม่ได้ยังมีอีกมาก

กล่าวโดยสรุป ความรู้ความเข้าใจ
 ด้านสวัสดิการสังคมขั้นต่ำ หรือ Social Safety Nets ในประเทศ
 ไทยได้เปลี่ยนแปลงไป กรอบความคิด (paradigm) และนโยบาย
 ด้านนี้ขยายกว้างขึ้น ไม่ได้คิดแคบ ๆ เหมือนยุคก่อน ๆ ว่า สวัสดิการ
 สังคมคือการช่วยเหลือประชาชนหรือสงเคราะห์ประชาชนผู้ด้อยโอกาส
 เท่านั้น แต่รวมถึงประกันสังคมและบริการสังคมด้วย และทั้งสามด้าน
 นี้ก็มีโครงการและการปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว แต่ความรู้ความเข้าใจใน
 บางด้าน รวมทั้งประสิทธิภาพของการทำงาน และความครอบคลุม
 ยังคงต้องมีการศึกษา ค้นคว้า และพัฒนากันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 งานทั้งสามด้านนี้ภาคเอกชนก็มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 และจัดการอยู่ด้วยจำนวนมาก เครือข่ายทางสังคมและวัฒนธรรมก็
 เป็นจักรกลอีกตัวหนึ่งในการบริการสวัสดิการขั้นต่ำหรือ Social
 Safety Nets ในสังคมไทย และเป็นส่วนที่ยังขาดการศึกษาวิจัยทั้ง
 ระดับลึกและระดับกว้างอีกมาก

ความจริงงานศึกษาวิจัยทางด้านการ
 ศึกษาสาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ และประกันสังคม รวมไปถึงการ

ช่วยเหลือกันเองของประชาชน ก็มีมากมายหลากหลาย แต่ส่วนใหญ่ การศึกษาวิจัยเหล่านี้เป็นการศึกษาแบบแยกส่วน ไม่มีการศึกษาที่จะ เชื่อมต่อ ถักทอ ให้งานเหล่านี้เป็นโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม หรือไม่มีการทำให้องค์ประกอบเหล่านี้เชื่อมต่อกันเป็น "เรือนร่าง" เดียวกัน คือ การบูรณาการให้องค์ความรู้ด้านต่าง ๆ เหล่านี้ เชื่อมต่อประสานกันเป็นโครงข่ายหรือให้เป็นร่างเดียวกัน การ บูรณาการนี้ดูอุปมาเหมือนกับการสร้างมนุษย์ให้มีชีวิตอยู่ได้และ ทำงานเลี้ยงชีพได้ สร้างผลผลิตให้แก่สังคมได้

ในการสร้างมนุษย์นี้ ใช้การศึกษาสร้าง คีรีชะและสมอง ใช้การสาธารณสุขสร้างร่างกายและอวัยวะเมื่อเป็น มนุษย์ มีชีวิตและทำงานได้แล้ว ก็ใช้การประกันสังคมทำให้มนุษย์นี้มี ชีวิตอย่างมั่นคงปลอดภัย แต่ถ้ามนุษย์นี้สร้างขึ้นมาแล้วโชคร้ายกลายเป็นคนด้อยโอกาส ประสบปัญหาชีวิต ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ก็ใช้การ สังคมสงเคราะห์เข้าไปโอบอุ้ม ดูแล

การบูรณาการถักทอขององค์ประกอบต่าง ๆ ให้เป็นโครงข่ายหรือเป็นเรือนร่างเดียวกันจึงต้องยึดหลักการให้ "คน" เป็นศูนย์กลาง องค์ประกอบที่จัดหามากก็เพื่อนำมาสร้างสรรค์ประกอบ ให้เป็น "คน" ที่สมบูรณ์ มีคุณภาพ และประสิทธิภาพ คนที่สมบูรณ์จึง ต้องเป็นคนที่มัสติปัญญา พลานามัยสมบูรณ์ จิตใจดีงาม การศึกษา การสาธารณสุข การประกันสังคม และการสังคมสงเคราะห์ คือ องค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง จึงต้องทำให้แต่ละส่วนมีคุณภาพและ ประสิทธิภาพ เมื่อนำมาเชื่อมต่อกันเป็นเรือนร่างเดียวกันแล้วก็จะทำให้ ได้ "คนที่สมบูรณ์"

"คนที่สมบูรณ์ย่อมไม่ใช่คนหัวโตแต่ตัว สิบหรือหัวเล็กสมองสิบแต่ตัวใหญ่ หรือมีแต่ความพิกลพิการ มีแต่ ความด้อยโอกาส" เพราะคนประเภทนี้ย่อมไม่อาจมีชีวิตอยู่เพื่อช่วย เหลือตนเองและสังคมได้

ดังนั้นโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาอันเกิดจากความยากจน เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่จะทำให้คนจนคนด้อยโอกาสดำรงชีพอยู่ได้และสามารถร่วมกันพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไปได้

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Atkinson, T 1992 "Toward a European Social Safety Net? Fiscal Studies, Vol.13 No.2 Aug. 41-43
- Ban, N. 1990 "Economic Theory and the Welfare State ; a Survey and Reinterpretation" Discussion Paper Boston, L. 1993 "Reshaping Social Policy in New Zealand," Fiscal, Policies, Vol.14 No.3 Aug. 64-85
- Canaan, R. 1999 Our Hidden Safety Net, Brookings Review Vol.17 No.2 50-53
- Doyle, K. 1998 "Micro Finance in the Wake of Conflict : Challenges and Opportunity" Mary Land, USAID
- Etzioni, A 1996 "Post Election Safety Net." Challenge Vol.39 No.6 4-7
- NESDB 1999 A Newsletter, Vol..No.1 (Jan. 1999)
- Neuhaus, R. 1979 "Social Security." Goermayn, FES Brunswick
- Royal Commission on Social Security 1972 "Report on Social Security in New Zealand." Wellington, Governmen : Report

- Stiglitz, J.L. 1998 "Toward a New Paradigm for Development Strategies, Policies and Process" Oct. 19 Geneva.
- Yunus, Muhammad 1998 "Banker to the Poor" London, Aurum Press
- Viitanen, Anita Kelles 1999 "Social Inclusion of Vulnerable Groups." A Backgroup Paper for the ADB/World Bank Social Forum 9-12 November 1999. Manila
- World Bank, 2001 "World Development Report 2000/200 : Attacking poverty" Oxford University Press.
- Goodin, Robert E. et.al. 1999 "The Real World of Welfare Capitalism." Cambridge, Cambridge University Press.

ภาษาไทย

- สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2541 (ก)
"เครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุขและการวิเคราะห์เชิงนโยบาย"
จลสารปีที่ 2 เล่มที่ 3
- สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2541 (ข) "การ
แก้ปัญหาความยากจนแนวใหม่เน้นการมีส่วนร่วมและ
บูรณาการ" วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 34 ฉบับที่ 2
(พ.ค.-ส.ค. 2541)
- สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2534
"แผนพัฒนาสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ"
เอกสารวิชาการลำดับที่ 257 เล่มที่ 18/2534
- ICFTU-APRO 2542 การคุ้มครองทางสังคมในเอเชียและแปซิฟิกเพื่อ
พรุ่งนี้ที่ดีกว่า : แดงการณณ์และข้อเสนอแนะ กรุงเทพฯ
สภาแรงงานแห่งประเทศไทย